

Revista

342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. —

Vol. I, n° 1, 1992. — México : El Tribunal, 1992-
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral.
3. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación (México).

Justicia Electoral



Revista del

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

A Ñ O 2 0 0 3 N Ú M E R O 1 8

Justicia Electoral

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 2003, No. 18.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2002-072216062300-102. 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 Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "A", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tels. 57-28-23-00 y 57-28-24-00 exts. 2601 y 2090.

Edición: Lic. Ma. del Carmen Cinta de Ma. y Campos y Dirección de Comunicación Interna.

Coordinación de Información: Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes y Lic. Rodolfo Orozco Martínez, CCJE.

Impresión: Grupo Gráfico Alfa, S.A. de C.V., Hermenegildo Galeana No. 113, Colonia Guadalupe del Moral, C.P. 09300, México, D.F., tel. 19 99 76 98.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edifs. "C" y "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 57-28-23-00 exts. 2196 y 2308.

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

Impreso en México ISSN: 0188-7998

► DIRECTORIO

Sala Superior

Magdo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. José Luis de la Peza

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera
Secretario General de Acuerdos

Lic. Antonio Tomás Martínez y Blanco
Secretario Administrativo

Lic. Mario Torres López
Subsecretario General de Acuerdos

Lic. Antonio Tiro Sánchez
Coordinador General de Apoyo Técnico de la Presidencia

Lic. Lorena Angélica Taboada Pacheco
Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Dr. Guillermo E. López Romero
Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. José Jacinto Díaz Careaga
Coordinador de Comunicación Social

Dr. Raúl Ávila Ortiz
Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales

Dr. José Dávalos Morales
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo
Directora de la Escuela Judicial Electoral

Lic. René Casoluengo Méndez
Director del Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral

Comisión de Administración

Magdo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. Adolfo O. Aragón Mendía

Magdo. Miguel A. Quirós Pérez

Lic. Sergio Armando Valls Hernández

Comisionados

Lic. Antonio Tomás Martínez y Blanco

Secretario

2a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Monterrey

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

4a. Circunscripción Plurinominal

Unidad Regional Distrito Federal

Magdo. Javier Aguayo Silva

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

1a. Circunscripción Plurinominal

Unidad Regional Guadalajara

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

3a. Circunscripción Plurinominal

Unidad Regional Xalapa

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Magdo. David Cetina Menchi

Magdo. Héctor Solorio Almazán

5a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Toluca

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magda. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Justicia Electoral

CONSEJO EDITORIAL

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Héctor Fix Zamudio

Mntro. José Ramón Cossío

Dr. Jaime del Arenal

Dr. José Dávalos Morales

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo

Lic. Antonio Tomás Martínez y Blanco

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Secretario Técnico

Lic. Ma. del Carmen Cinta

Directora de Publicaciones

► ÍNDICE

PRESENTACIÓN A CARGO DEL MAGDO. DR. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sección doctrinal

- 3 CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ
Y SAMUEL HIRAM RAMÍREZ MEJÍA
Los procedimientos de fiscalización de los recursos económicos
de los partidos políticos, en México y en el derecho comparado
- 23 LUIGI FERRAJOLI
El papel de la función judicial en el estado de derecho
- 31 PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
La estructura interna y el funcionamiento democráticos
de los partidos políticos
- 39 DIETER NOHLEN
Desafíos de la democracia contemporánea
- 45 J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
La función garantista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección estados

- 67 MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES
El recurso de revisión en Sonora. Un estudio comparativo

Sección bibliohemerográfica

I. Reseñas bibliohemerográficas

85

MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

Conflictos normativos de Carla Huerta Ochoa

91

MANUEL RÍOS GUTIÉRREZ

El ordenamiento constitucional de los partidos políticos
de Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva

95

II. Índice general de la revista Justicia Electoral 1992-2002

Sección documental

131

Sentencias de Argentina derivadas
del proceso electoral 2003

► PRESENTACIÓN

En octubre de 1992 se editó el primer número de *Justicia Electoral*, revista del entonces Tribunal Federal Electoral, con el objetivo de hacer un medio de divulgación de distintos aspectos doctrinarios y jurídicos propios del Derecho Electoral.

Desde el momento inicial, la publicación recibió magníficas aportaciones de autores nacionales y extranjeros, quienes con sus artículos le dieron un gran prestigio, lo que ha propiciado una gran demanda de ejemplares dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Cada una de sus secciones da cabida a ámbitos de reflexión e incluso de controversia, así como a una amplia variedad de información, lo cual hace que su contenido sea de consulta obligada por parte de especialistas y de todos aquellos que por su actividad profesional se desempeñan en instituciones y organismos político-electorales.

El contar con los puntos de vista de autores mexicanos y extranjeros ha enriquecido la panorámica en la nueva disciplina del Derecho. También han robustecido a la revista las reseñas bibliográficas y la presentación de la bibliografía temática, estimulando las investigaciones académicas, mismas que luego representan puntos de apoyo para el trabajo jurisdiccional.

En muchas ocasiones, en la Sección documental se han publicado textos referentes a las fuentes formales del Derecho Electoral, tales como leyes, jurisprudencia y tesis relevantes, así como resoluciones trascendentes que vienen a favorecer el estudio de su aplicación en el amplio campo de la vida democrática electoral.

En la Sección denominada estados se han realizado valiosas aportaciones que versan sobre distintos aspectos de las legislaciones electorales de las entidades federativas y de sus órganos, encargados del cumplimiento de las disposiciones comiciales. Por eso, a la distancia de una década ininterrumpida de publicar esta revista, expresamos nuestra especial satisfacción porque ha alcanzado una solidez que la iguala a otras publicaciones análogas del entorno internacional.

De aquí que este número de aniversario sea particularmente atractivo, por lo que se desea expresar un amplio reconocimiento a tantos autores que han dejado en sus diversos números semillas de inquietud para los investigadores, y asimismo al personal técnico y administrativo que le han dado forma material y desde luego a todos aquellos que la han hecho de obligada consulta y coleccionable.

Por la misma razón, el Tribunal edita ahora el disco compacto «Diez Años de Justicia Electoral», cuyo contenido estamos ciertos que redundará de manera positiva en el sector de la investigación y de la cultura jurídico-electoral, a la vez que permitirá rescatar materiales y datos que sobre el particular hayan sido de difícil localización.

En esta ocasión, la Sección doctrinal se ve constituida por magníficas aportaciones provenientes de especialistas cuyos nombres son garantía de profundidad. Carlos Emilio Arenas Bátiz y Samuel Hiram Ramírez Mejía presentan, en coautoría, un estudio denominado «Los procedimientos de fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México y en el derecho comparado», con una amplia base de información y de apoyo, y con el mérito de estar escrito en un estilo directo, claro y específico.

El destacado tratadista italiano Luigi Ferrajoli, en su estudio «El papel de la función judicial en el estado de derecho», recoge los puntos esenciales sobre este tema que le ha preocupado desde hace mucho tiempo y que ha ido ampliando a través de múltiples conferencias que el maestro ha dictado en diversos foros.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva, muestra su vasta experiencia como Magistrado y cate-drático en su artículo «La estructura interna y el funcionamiento democráticos de los partidos políticos», a través del cual expone la situación que al respecto prevalece al interior de los partidos políticos en España.

El politólogo alemán Dieter Nohlen contribuye con el artículo «Desafíos de la democracia contemporánea», que, como todo lo que sale de su pluma, seguramente despertará el

interés de los lectores, quienes bien saben que el maestro Nohlen es en nuestros días uno de los más distinguidos especialistas en la materia electoral.

El maestro José de Jesús Orozco Henríquez, siempre sólido y original, colabora con el artículo «La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación», cuyo título indica la trascendencia que tiene el órgano jurisdiccional supremo respecto a asegurar la constitucionalidad y la legalidad de todos los actos de autoridad que tengan por objeto hacer efectivo el ejercicio pleno de la vida democrática del país.

En cuanto hace a la Sección estados, Marco Antonio Pérez de los Reyes presenta «El recurso de revisión en Sonora. Un estudio comparativo», tema que resulta particularmente interesante si se toma en cuenta que esta entidad federativa desarrolló en 2003 su propio y muy competido proceso electoral, en el que se incluyó la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo, y de las autoridades municipales.

Las reseñas bibliográficas también son importantes, porque orientan a los investigadores en su labor de allegarse las fuentes que contienen una rica información para sus trabajos académicos. En esta ocasión Mauricio I. del Toro Huerta, reseña el libro *Conflictos normativos* de Carla Huerta Ochoa, en donde la autora hace un análisis profundo para determinar las directrices en las que se basa el derecho, concebido éste como un sistema de normas, cuya construcción lógica constituye el primer paso para comprender la naturaleza y el procedimiento de creación de los conflictos que pueden presentarse dentro de las mismas normas. Este tema es relevante cuando, como en el caso de la función jurisdiccional, se presenta en ocasiones la disyuntiva de privilegiar el rango o la naturaleza de la norma a aplicar en una resolución, si se da el llamado «conflicto de normas».

Manuel Ríos Gutiérrez presenta la reseña del libro *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos* de Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, que viene a resultar muy a propósito, porque en fechas recientes se ha incrementado el interés por el estudio de los partidos políticos, dados los nuevos criterios que precisamente el Tribunal ha sentado en lo referente a su importancia dentro del campo del Sistema de Medios de Impugnación.

La Sección documental contiene dos resoluciones que seguramente serán del interés de los lectores, por su argumentación jurídica: el Fallo de la Cámara Nacional Electoral No. 3060/2002, que revoca la resolución de Amparo del Poder Judicial de la Nación en contra del artículo 29 bis de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos No. 23.298, en Argentina, y la Sentencia dictada por María Servini de Cubría, Juez Federal de Primera Instancia en Materia Electoral del Poder Judicial de la Nación Argentina, en el Amparo promovido por Carlos Saúl Menem y Juan Carlos Romero, expediente 707/03, resuelto el 11 de febrero de 2003. Esta segunda resolución versa sobre la elección interna del Partido Justicialista para elegir candidatos a Presidente y Vicepresidente que contendrían en las elecciones.

Todo este conjunto de estudios y documentos contribuye a resaltar la importancia de nuestra publicación, misma que aparece dentro del contexto del proceso electoral federal en el que los ciudadanos hemos tenido la oportunidad de manifestar nuestra decisión soberana respecto al rumbo que el país debe seguir en los próximos tres años. Cabe enfatizar una vez más el papel fundamental que en ello desempeña el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al garantizar con su desempeño el respeto irrestricto a las normas y principios que rigen la actividad democrático-electoral del país.

Al hacer una breve reflexión sobre lo que significa el cumplir diez años de intenso trabajo editorial, cabe reiterar la más cordial invitación a todos los tratadistas y estudiosos del Derecho Electoral y Procesal Electoral para que continúen participando, como hasta ahora, con entusiasmo, a fin de que en los años venideros podamos todos seguir disfrutando de un medio tan destacado para divulgar los temas que sobre la materia nos preocupan.

Debe recordarse que una auténtica democracia se construye sobre la base del conocimiento y aplicación de las normas que la estructuran; por eso entre mayor es el índice de cultura democrática de los ciudadanos, más seguro resulta esperar la madurez política de un pueblo que, como el de México, siempre ha enarbolado las banderas de la justicia y de la libertad.



MAGDO. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Sección

DOCTRINAL

LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EN MÉXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO

Carlos Emilio Arenas Bátiz y Samuel Hiram Ramírez Mejía *

SUMARIO: 1. Generalidades; 2. Evolución histórica; 3. Descripción de los procedimientos de fiscalización; 3.1. Procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña; 3.2. Procedimiento de la fiscalización derivada de una queja; 3.3. Procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio; 3.4. Crítica en torno a los procedimientos de fiscalización vigentes; 4. Derecho comparado; 4.1. Comparado nacional; 4.2. Comparado internacional.

1. GENERALIDADES

En México, la Constitución y la ley establecen para el financiamiento a los partidos políticos, un régimen jurídico que se orienta a lograr lo siguiente:

- a) Que los recursos económicos de los partidos políticos sean transparentes en cuanto a su origen y monto;
- b) Que el financiamiento no comprometa la independencia de los partidos políticos;
- c) Que el financiamiento promueva condiciones equitativas en la competencia electoral;
- d) Que queden proscritas y sean sancionadas, las fuentes ilegítimas de financiación político partidista.¹

Ahora bien, con independencia de que el sistema de financiamiento de los partidos políticos, incluya sólo recursos públicos o privados, o un esque-

ma mixto, y con independencia de que sea para financiar sólo las campañas políticas o también las actividades ordinarias de los partidos políticos, lo cierto es que «la eficiencia de un sistema de financiamiento de partidos la garantizan los mecanismos de control. De ellos depende el cumplimiento de la ley, por ello, se puede considerar al control del financiamiento como la columna vertebral del sistema».² Por esto, cabe decir que los procedimientos de fiscalización del origen y destino de los ingresos y gastos de los partidos políticos, permiten sustentar uno de los pilares democráticos de las relaciones que se dan entre los ciudadanos, los partidos políticos y el gobierno.³

Para Malem Seña, controlar o fiscalizar las finanzas de los partidos políticos permite que no se desequilibre la competencia electoral y, ulteriormente, que el cimiento de un gobierno sean los votos emitidos personal y directamente por los ciudada-

* Integrantes de la Sala Regional Monterrey, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Véase Woldenberg, José, «El financiamiento a la política», en Hernández, María del Pilar (coordinadora), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y coeditores, 2002, p. 305; así como Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 239 y 240.

² Díaz-Santana, Héctor, «El financiamiento de los partidos políticos (artículos 49 al 52)», en Prado Maillard, José Luis (coordinador), *Ley Electoral del Estado de Nuevo León comentada*, Monterrey, México, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, 2002, p. 103.

³ Véase Mijangos Borja, María de la Luz, «El control sobre el financiamiento a los partidos políticos», en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 199-207.

nos mexicanos y no la influencia ilegítima de los económicamente privilegiados.⁴

Para Sánchez Gutiérrez, «el motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término, con transparentar la competencia política. Se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin».⁵

Para Blanco Valdés, en este tema del financiamiento desde un principio se puso de relieve «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 protegidos, en la medida de lo posible, 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».⁶

En correspondencia con lo anterior y a efecto de asegurar que se cumplan las normas jurídicas federales respecto del origen y destino del dinero (público y privado) que administran los partidos políticos como entidades de interés público, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y particularmente en sus artículos 49, 49-A y 49-B, se establece que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales deben informar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral (IFE) acerca del origen, monto, empleo y aplicación de todos los recursos que reciban a través de cualquiera de las modalidades de financiamiento, obligación legal ésta que tiene su fundamento constitucional en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que los partidos políticos tendrán un financiamiento preponderantemente público, y que la ley establecerá «los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten (los partidos políticos)».

En México los procedimientos de fiscalización básicamente se sustentan en un sistema de presentación de informes financieros, lo cuales constituyen «una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los ‘techos’ sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, además de la distribución de subsidios públicos. (Adicionalmente), existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y de su divulgación, herramientas muy efectivas en el proceso de ‘purificación’ de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación».⁷

A través de los procedimientos de fiscalización, básicamente se revisa:

- a) Que los recursos ingresados por concepto de financiamiento privado: no excedan de los montos máximos que cada persona puede aportar;⁸

⁴ Véase Malem Seña, Jorge F., *Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción*, disponible en <http://www.ife.org.mx>.

⁵ Sánchez Gutiérrez, Arturo, «La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: La experiencia mexicana en 1977», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM y coeds., t. II, 1999, p. 709.

⁶ Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Madrid, Alianza, 2001, p. 57.

⁷ Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos*. *op. cit.*, nota 1, p. 242.

⁸ En el artículo 49 del Cofipe se establece que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Cabe recordar aquí que para el año 2003, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias se entregó, a los partidos con representación en las cámaras, la cantidad de \$2,284,539,568.04 y a los partidos de nueva creación la cantidad de \$137,072,734.08, haciendo un total, en números redondos, de dos mil cuatrocientos millones de pesos. Sin embargo, en el mismo precepto 49 del Cofipe, también se establece que los partidos determinarán libremente los montos mínimos y máximos de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Por lo anterior, podría ocurrir, por ejemplo, que los límites máximos aplicables a una persona física, fueran evitados por ésta al afiliarse al partido político.

no provengan de personas o entes que legalmente tienen prohibido realizar aportaciones;⁹ no sobrepasen en conjunto los montos máximos globales que cada partido puede recibir;¹⁰ tengan precisado de manera transparente el origen de cada aportación recibida. Obviamente que el ingreso de los recursos provenientes del financiamiento público, no es revisado, pues su origen y su monto es conocido de antemano.

- b) Que los recursos egresados (con independencia de que provengan del financiamiento público o del privado): no excedan los límites máximos o topes para gastos de campaña;¹¹ se hayan aplicado a actividades ordinarias, inversiones o gastos de campaña autorizados; se hayan ejercido contra entrega de la debida comprobación.

A los procedimientos de fiscalización federales, además de las normas del Cofipe, también les resultan aplicables diversas disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, particularmente el «Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos,

catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes»,¹² el «Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales»,¹³ e igualmente incluye normas en materia de fiscalización el «Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos e Instructivos aplicables a los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes».¹⁴

También desde luego, en relación con los procedimientos de fiscalización, deben tenerse en cuenta las diversas tesis relevantes y de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aplicables a la materia, por ejemplo, las que establecen que el secreto bancario y el secreto fiduciario son inoponibles a las facultades de fiscalización del IFE:

SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma

⁹ Conforme se dispone en el artículo 49 del Cofipe, no pueden realizar aportaciones: los poderes públicos, ni ninguna dependencia, entidad u organismo de gobierno; cualquier persona física o moral extranjera o mexicana pero que viva o trabaje en el extranjero, incluyendo partidos políticos extranjeros y a los organismos internacionales; las empresas mexicanas de carácter mercantil.

¹⁰ En el artículo 49 del Cofipe se establece que «cada partido no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total de financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos».

¹¹ Las fórmulas para fijar esos límites toman como punto de partida los costos mínimos de campaña que para efectos de financiamiento haya determinado el Consejo General del IFE. El artículo 182-A, párrafo 4, del Cofipe, delimita los elementos para arribar a los topes máximos de gastos de campaña: a) Para la elección de Presidente de la República se fija como sigue: Multiplicar el costo mínimo de campaña para una elección de diputados actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5, y esto por 300, que es el número de distritos uninominales del país; el resultado de esto debe dividirse entre el de número de días de duración de la campaña de diputados y multiplicarla, a su vez, por el número de días de duración de la campaña de Presidente; b) Para la elección de diputados se prevé multiplicar el costo mínimo de campaña de diputados actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5, y c) Finalmente, para la elección de senadores se multiplica el costo mínimo de campaña actualizado al mes inmediato anterior de la elección de senadores, por 2.5, y el resultado, a su vez, por el número de distritos con que cuenta la entidad federativa de que se trate, en el entendido de que en ningún caso este último elemento será mayor a 20.

¹² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de enero de 2003. En contra de este acuerdo del Consejo General (Acuerdo número CG224/2002) enderezaron algunos partidos políticos recursos de apelación (expedientes SUP-RAP-046, 047, 048 y 055, todos de 2002). Al resolver estos recursos, la Sala Superior del TEPJF suprimió un párrafo del Reglamento, en el que se establecía que era obligatorio para los partidos políticos el autorizar a través de un oficio dirigido al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el acceso a cualquier información y certificación relacionada con sus instrumentos y operaciones en las instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros. Es de señalarse que el Reglamento que estaba vigente con anterioridad se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1998, y fue reformado por acuerdos publicados en el mismo órgano el 25 de octubre de 1999 y el 7 de enero de 2000.

¹³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de mayo de 2002.

¹⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de noviembre de 1999.

en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme a la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.¹⁵

SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie de secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la

*cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por las disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.*¹⁶

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Los partidos políticos aparecen por primera vez en la legislación electoral hasta la *Ley Electoral* de 1911; sin embargo, pasarían todavía muchos años antes de que en la ley se regulara la fiscalización de los recursos utilizados por estos organismos.

La *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* de 1977 aunque se refirió a algunos aspectos financieros de los partidos políticos, «no estableció reglas claras, ni para la asignación de recursos por parte de la autoridad, que recibía facultades totalmente discrecionales, ni para el reporte del ejercicio de esos recursos públicos, de parte de los partidos políticos. De hecho, todo se deja al arbitrio de la Comisión Federal Electoral».¹⁷

Fue hasta el *Código Federal Electoral* de 1987 cuando por primera vez se mencionó que los partidos políticos tendrían acceso al financiamiento público, estableciéndose también las bases para calcular el monto de este financiamiento y la forma en como sería entregado. Sin embargo, en este Código aún no se hacía mención sobre algún procedimiento para comprobar el destino del financiamiento público, y menos aún para fiscalizar el ingreso y gasto de otras fuentes de financiamiento. Solamente se señaló la obligación genérica de los partidos políticos de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público; sin embargo, no se señalaba ni un plazo, ni la forma de justificarlo, ni los actos que realizaba la Comisión al recibir dicha justificación, y de he-

¹⁶ Tesis de jurisprudencia S3 ELJ 02/2003 de la Sala Superior del TEPJF, pendiente de publicarse.

¹⁷ Molinar Horcasitas, Juan, «Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, op. cit., nota 5, p. 626.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia S3 ELJ 01/2003 de la Sala Superior del TEPJF, pendiente de publicarse.

cho, no existe constancia documental alguna de que tales comprobaciones hubieran sido hechas.

Con el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990, se dispuso que los partidos políticos debían informar anualmente al Instituto Federal Electoral del empleo del financiamiento público que recibieran. Se dispuso en forma genérica como facultad del Consejo General del IFE, el vigilar que los partidos políticos cumplieran con sus obligaciones en materia de prerrogativas; sin embargo, no se dispuso todavía algún procedimiento específico para la fiscalización de los recursos utilizados por dichos partidos, ni siquiera como parte de las facultades de la recién creada Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de los Partidos Políticos del propio Instituto.

Mediante reforma al Cofipe publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, se establecieron por primera vez los distintos tipos de financiamiento que podían recibir los partidos políticos, estableciéndose a la vez distintas prohibiciones sobre las fuentes de dichos financiamientos. En suma, puede decirse que es en esta reforma cuando se sientan las bases fundamentales para el actual procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

El régimen de fiscalización regulado en el Cofipe de 1993, incluía como aspectos diversos a los actuales, entre otros, los siguientes: *a)* los plazos para la presentación de los informes anuales y de campaña eran de noventa días; *b)* lo que hoy es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General, en ese entonces se denominó solamente como una Comisión de Consejeros; *c)* se disponía que si del dictamen que fuera producto de la revisión por parte del IFE, se desprendían irregularidades, se procedería a informar a la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que fuera éste quien impusiera las sanciones, y *d)* todavía en ese entonces no se señalaban en forma detallada, para la entonces Comisión de Consejeros, las atribuciones con las que hoy cuenta la Comisión de Fiscalización, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 49-B del Cofipe.

Todas las modificaciones posteriores que configuraron el actual procedimiento de fiscalización, fueron establecidas en la reforma de 1996.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

Conforme con lo dispuesto en los artículos 49, 49-A y 49-B del Cofipe, los partidos políticos deben presentar dos tipos de informes: uno anual (en este caso, al igual que las agrupaciones políticas) y otro de campaña.

Por otra parte, a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas,¹⁸ le corresponde revisar los citados informes anual y de campañas de los partidos políticos, y además también está previsto en la ley que esta Comisión puede iniciar procedimientos de fiscalización sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, en los siguientes casos:

- a)* Con motivo de la presentación de una queja sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, según se regula en el artículo 49-B, párrafo 4, del Cofipe, y
- b)* De oficio, cuando considere conveniente solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, que rindan informe detallado respecto de determinados aspectos de sus ingresos y egresos, según lo dispuesto en el artículo 49-B, párrafo 1, inciso *d)*, del Cofipe.

A continuación analizaremos con mayor detalle: el procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña; el procedimiento de la fiscalización derivada de una queja, y el procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio.

¹⁸ El artículo 49, párrafo sexto, del Cofipe establece que: «Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.» Además, conforme al artículo 80, párrafo segundo del mismo ordenamiento legal, esta Comisión (al igual que otras comisiones permanentes del Consejo General que ahí mismo se refieren) se integrará «exclusivamente por consejeros electorales». Finalmente, el catálogo de atribuciones expresas de esta Comisión se encuentra en el artículo 49-B del Cofipe.

3.1. Procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña

En términos generales, las características de este procedimiento son las siguientes: «finalidad única, consistente en la revisión de los informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas; un órgano sustanciador, que es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya actividad concluye con la presentación del dictamen consolidado y el proyecto de resolución ante el Consejo General; su objeto, que recae sobre el financiamiento en relación con su origen, destino y aplicación, ya sea público o privado; correspondiendo al Consejo General la determinación de la procedencia de la imposición de la sanción, en una fase de resolución...».¹⁹

La regulación jurídica de este procedimiento administrativo de fiscalización de los informes financieros de los partidos políticos, al igual que la relativa a los demás procedimientos administrativos electorales, mediante «el establecimiento de fases, momentos o etapas ... (y con) la fijación de plazos fatales para su desarrollo o desahogo, tiende a ofrecer y garantizar certeza, tanto a los diversos entes o sujetos involucrados en el mismo como a la ciudadanía en general, respecto de los pasos a seguir y tiempos en que tendrá verificativo el examen de la totalidad de los ingresos y egresos partidistas, directrices todas que, por tratarse de normas de orden público y de observancia general, según dispone el artículo 1, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su cumplimiento es necesario y, por ende, no se encuentra a disposición o voluntad de los destinatarios de la norma, es decir, partidos políticos y autoridad electoral».²⁰

Este procedimiento, básicamente se desarrolla de la siguiente manera:

- i) El informe anual debe ser presentado por los partidos políticos y agrupaciones políticas dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año que se reporte y en él serán

reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informe, incluyendo, entre otros, «todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos».²¹

Los informes de campaña, por su parte, deben presentarlos los partidos políticos por cada una de las campañas realizadas, especificando los gastos que hubiesen realizado tanto el candidato como el partido en el ámbito territorial correspondiente. Quedan comprendidos en los gastos de campaña: los gastos de propaganda, los gastos operativos de la campaña, y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. Este informe debe ser presentado dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que concluyan las campañas electorales.

- ii) Una vez presentados estos informes, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE tendrá un plazo para revisarlos de sesenta días, en el caso de los informes anuales, y de ciento veinte días, tratándose de los informes de campaña, contando, además, en todo momento, con la facultad para requerir a los partidos políticos o agrupaciones políticas la documentación que considere necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. De igual forma, si durante la revisión de los informes encontrara errores u omisiones técnicas, requerirá a la organización política de que se trate para que en un plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes; si estas aclaraciones no se presentan, la organización po-

¹⁹ Véanse sentencias dictadas por la Sala Superior del TEPJF en los recursos de apelación SUP-RAP-002/98 y 016/98.

²⁰ Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-023/2002.

²¹ Artículo 16-A.1. del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

lítica podrá ser sancionada. Sobre esto, la siguiente tesis del TEPJF.

FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTO CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN... cuando no se satisfaga el contenido de la notificación realizada exclusivamente para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, con fundamento en el artículo 49-A, apartado 2, inciso *b*), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no procede imponer una sanción por dicha omisión; en cambio, si se trata de un requerimiento donde se impone una obligación, en términos del artículo 38, apartado 1, inciso *k*) del propio ordenamiento, su incumplimiento sí puede conducir a dicha consecuencia.²²

- iii) Cuando hubieren concluido los plazos para la revisión de los informes, la Comisión dispondrá de un nuevo plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a la conclusión. En este dictamen se expondrá el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de errores o irregularidades, así como las aclaraciones o rectificaciones que hubieren presentado los partidos o las agrupaciones políticas (artículo 49-A, párrafo segundo, inciso *d*), del Cofipe).²³
- iv) El Consejo General, a partir del dictamen que le fue presentado por la Comisión, en su caso impondrá las sanciones correspondientes. Esta resolución, conforme lo dispone el artículo 49-A, párrafo 2, inciso *f*), del Cofipe, podrá ser impugnada por los partidos políticos o las agrupaciones políticas a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Cabe aclarar que aunque el Cofipe faculta a estas organizaciones políticas a impugnar «el dictamen y resolución», en realidad sólo podrá promoverse apelación en contra

de la resolución del Consejo General, conforme se deriva de la siguiente tesis del TEPJF.

COMISIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LOS INFORMES Y PROYECTOS DE DICTAMEN Y RESOLUCIÓN QUE PRESENTEN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. Los informes y proyectos de dictamen y proyecto de resolución que emitan las comisiones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas y de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión del Instituto Federal Electoral, no tienen fuerza legal suficiente para causar un perjuicio a los partidos políticos nacionales, pues se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo correspondiente del Consejo General del referido Instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva.²⁴

- v) El dictamen y la resolución definitiva del Consejo General (en su caso, la resolución de la Sala Superior del TEPJF recaída al recurso de apelación) se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, el Consejo General deberá publicar en la *Gaceta* del Instituto los informes anuales de los partidos.

Como regla genérica que facilita el procedimiento de control de los ingresos y gastos de los partidos políticos, está el que todos los ingresos en efectivo o en especie, así como todos los egresos de los partidos políticos, deben estar sustentados en registros contables y en la documentación comprobatoria correspondiente, para lo cual los partidos políticos deben apegarse a los principios contables generalmente aceptados.

Como formalidades especiales aplicables a estos procedimientos de fiscalización está el hecho de que los partidos políticos deben llevar su contabilidad y rendir sus informes en los formatos aprobados por el propio Consejo General, además de que tales informes deben estar suscritos por el o los representantes del órgano interno partidista encargado de las finanzas y previsto en el artículo 27, párrafo 1, inciso *c*) del Cofipe.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16.5 y 17.5 del citado Reglamento para la presentación de informes, es obligación de los partidos políticos, a efecto de facilitar la labor de control que realiza la autoridad electoral, acompañar sus informes con

²² Tesis relevante S3EL 030/2001 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 5, 2002, pp. 74 y 75.

²³ Además, en el artículo 21.2. del Reglamento de la materia puede leerse que en dicho dictamen deben precisarse también: «a) Los procedimientos y formas de revisión aplicados; (...) c) Los resultados de todas las prácticas de auditoría realizadas en relación con lo reportado en los informes (...).»

²⁴ Tesis relevante S3EL 017/99 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 3, pp. 38-39.

la siguiente documentación: estados de cuenta bancarios; balanzas de comprobación, mensuales y anual; controles de folios de recibos expedidos; inventario físico de los bienes del partido e informe de los promocionales en radio, televisión y prensa escrita.

Los partidos políticos, para el caso de que el IFE decida realizar alguna verificación selectiva de los documentos comprobatorios de los ingresos y gastos, pueden optar entre invitar a sus oficinas a los auditores, o bien, enviar dicha documentación a la Comisión de Fiscalización. Además, los partidos políticos tienen el derecho de conocer previamente el nombre de los auditores y la hora y fecha para la visita o para la entrega de los documentos, según sea el caso (artículo 19.4. del Reglamento).²⁵

Obviamente que el procedimiento de fiscalización no necesariamente termina en la propuesta de aplicación de alguna sanción al partido político.²⁶ Sin embargo, cuando proceda aplicar una sanción, la imposición de ésta deberá hacerse en términos tales que efectivamente se logre disuadir, tanto al infractor como a otros sujetos, de cometer infracciones futuras.

...si la sanción impuesta no es susceptible de provocar en el infractor la conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y de sí mismo, ni apta para desalentarlo a continuar en su oposición a la ley, no quedaría satisfecho el propósito persuasivo (de la sanción), y en un momento podría contribuir al fomento de tales actitudes ilícitas. Por ejemplo, si una sanción produce una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes en comparación con la expectativa del beneficio recibido o que pudo recibir con su comisión, esto podría propiciar que el sujeto se viera tentado a correr nuevamente el riesgo de exponer-

se a nueva sanción, con mayor razón si con la primera no se vio afectado realmente o inclusive obtuvo algún beneficio. Así, cuando la falta se traduce, de algún modo, en un beneficio patrimonial para el infractor, resulta indispensable, en principio, que en el contenido de la sanción quede incluido el valor del beneficio, y que además implique una distinta afectación al sujeto, que bien puede ser representada por otro elemento patrimonial o por uno relativo a sus funciones o finalidades, incluyendo su propia existencia, objeto de la gama de sanciones establecidas por la ley, y de los márgenes fijados para cada una, pues de esta manera se podrá evitar que el infractor obtenga algo en su beneficio con la comisión de la falta, y que además su posición económica, personal o funcional se vea disminuida, y que esto se traduzca realmente en un efecto sancionatorio, de prevención general y correctiva.²⁷

Esto es, en el tema de sanciones, debe procurar evitarse lo que Cabo de la Vega apunta con agudeza:

La naturaleza de las sanciones que se imponen a los agentes implicados en el proceso electoral es a menudo distinta de la de las sanciones habituales. Las sanciones, en primer lugar, no suelen actuar como elemento disuasor para comportamientos futuros. Y ello, porque la propia naturaleza intermitente del proceso electoral hace que la influencia de las sanciones impuestas en un determinado proceso electoral, muy difícilmente cuenten con consecuencias de ninguna clase en posteriores procesos en los que puede que, incluso, sean totalmente distintos los agentes participantes. Pero no sólo no actúan como elementos disuasorios una vez aplicadas, sino que tampoco *ex ante* suponen una amenaza real para los agentes implicados. La enorme desproporción entre las ventajas que puede otorgar el incumplimiento de la normativa electoral, por ejemplo en materia de propaganda, y el riesgo de verse obligado a satisfacer una pequeña sanción pecuniaria, hace que las propias sanciones se consideren casi como un gasto más de la campaña. Esta situación se presenta con especial agudeza en el caso de la financiación de las campañas electorales. Entre otras cosas porque el hecho mismo de haber superado el máximo autorizado de gasto en la campaña es algo que, en rigor, sólo puede apreciarse una vez concluida, lo que supone que los efectos ventajosos de tal comportamiento no tienen por qué verse afectados por una ulterior condena o sanción por tal motivo. Por otra parte, existe una absoluta desproporción entre las cifras que se manejan para la financiación de una campaña y las multas que sólo significan una pequeña cantidad que las tesorías de los partidos están dispuestas a aceptar gustosamente.²⁸

El catálogo de posibles sanciones a los partidos políticos que contempla el artículo 269, párrafo pri-

²⁵ Como se advierte, estas revisiones no son de ninguna manera sorpresivas para los partidos políticos, como en cambio sí lo son las revisiones que la autoridad hacendaria hace a los contribuyentes para verificar el debido pago de los impuestos. La ausencia de sorpresa hace más difícil a la autoridad el detectar posibles irregularidades.

²⁶ Por ejemplo, en el dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización al Consejo General del IFE, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de 2000, de los partidos políticos, se expresa por la Comisión en una conclusión general (capítulo 5.1.) de dicho procedimiento que: «En los partidos y organizaciones políticas que presentaron la mayor parte de irregularidades, destacan problemas de registro, control y documentación de sus ingresos y egresos. Esto se debe fundamentalmente a una mala organización administrativa y a la renovación constante de sus equipos contables. Una vez más, la Comisión reitera que no existe evidencia de dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos y organizaciones políticas.» Visible en <http://www.ife.org.mx>.

²⁷ Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, dictada en el expediente SUP-RAP-022/2002.

²⁸ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 109 y 110.

mero, del Cofipe, incluye amonestación pública; multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el D.F.; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que se señale en la resolución; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período indicado en la resolución; suspensión de su registro; cancelación del registro como partido político.

Dentro de este procedimiento de fiscalización, como existe la posibilidad jurídica de la imposición de una afectación en los derechos o intereses de los partidos políticos, debe siempre respetarse la garantía de audiencia de estos sujetos del Derecho Electoral. Sobre este particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado lo siguiente:

AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA GARANTÍA DE, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES... el numeral en examen (artículo 49-A, párrafo 2) prevé: 1. El inicio del procedimiento dentro de un período específico; 2. La notificación al partido o a la agrupación política del hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad de afectación a algún derecho de los propios entes, por parte de la autoridad; 3. Un plazo específico para que el instituto político en cuestión realice las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, tales como fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La plena posibilidad para aportar pruebas conducentes en beneficio de sus intereses, durante el transcurso del plazo mencionado en el punto anterior. En esa virtud, el procedimiento administrativo contenido en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí otorga a los institutos políticos interesados la oportunidad de plena defensa.²⁹

Por último, cabe precisar que el procedimiento hasta aquí analizado, de fiscalización derivada de los informes anual y de campaña, es diverso e independiente del contemplado en el artículo 270 del Cofipe, relativo a la fiscalización derivada de la presentación de quejas. Al respecto es oportuno citar la siguiente tesis del Tribunal Federal Electoral.

SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL

FINANCIAMIENTO. El procedimiento administrativo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye la regla general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones, en tanto que el diverso procedimiento previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del propio Código, se circunscribe a una materia especializada, inherente a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, por lo que para que la autoridad electoral imponga una sanción a los institutos políticos respecto de irregularidades o infracciones cometidas en esta materia especializada, no está obligada a seguir el procedimiento genérico indicado...³⁰

3.2. Procedimiento de la fiscalización derivada de una queja

Este procedimiento de investigación y de control, derivado de la presentación de una queja respecto de un partido político o agrupación política que presuntamente no esté cumpliendo con las disposiciones en materia de origen y aplicación de sus recursos, está regulado en los artículos 49-B, párrafo 4, y 269 al 272, inclusive, del Cofipe.

Este procedimiento, entonces, por regla general, es instado a petición de parte, se entiende, no de quien será objeto de la investigación o revisión, sino de cualquier otro sujeto, y excepcionalmente, de oficio, cuando el Instituto tiene conocimiento de alguna presunta violación a las normas respecto del origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos. «...la ley no exige legitimación de sujetos específicos, por lo cual se reconoce un interés jurídico general, mismo que se deja abierto a que cualquier sujeto de derecho para presentar este tipo de queja. Una vez más, se puede observar la intención del legislador en buscar el mayor número de medios que den transparencia para el control y vigilancia de los recursos asignados (a los partidos políticos)».³¹

En relación con el contenido y la procedencia de las quejas o denuncias relativas a presumibles irregulari-

²⁹ Tesis relevante S3EL 026/98 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, pp. 32-33.

³⁰ Tesis relevante S3EL 060/98 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, pp. 83-84.

³¹ Molinar Horcasitas, Juan, «Las elecciones federales de 1997...» *op. cit.* nota 17, p. 631.

dades cometidas por los partidos políticos en esta materia, el TEPJF ha emitido las siguientes tesis relevantes:

QUEJAS POR IRREGULARIDADES SOBRE LOS INGRESOS O EGRESOS DE UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. PARA SU PROCEDENCIA, EL DENUNCIANTE NO DEBE DEMOSTRARLAS DE MANERA FEHACIENTE. (...) si bien, para que se dé trámite a la queja no se requiere de prueba plena de los hechos denunciados, sí se exige, en cambio, de cuando menos elementos que aunque sea de modo indiciario permitan arribar al conocimiento de que existe la factibilidad jurídica de llegar a la cabal comprobación de los mismos.³²

QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE. Presentada una denuncia por un partido político en contra de otro o de una agrupación política, por irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad fiscalizadora primero debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de viabilidad jurídica, o sea, que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley; luego, en aras de la seguridad jurídica, con base en los artículos 2o. y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales —según corresponda—, los informes o certificaciones de hechos que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados; de manera que, si concluye que la queja no satisface esos requisitos, proceda a desecharla de plano. En cambio, si realizada una indagatoria preliminar se constata la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la Comisión Fiscalizadora debe emprender el correspondiente procedimiento formal investigatorio, otorgando al denunciado la garantía de audiencia a que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 270 de la propia normatividad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución concedida por la fracción I, inciso w), del artículo 82 del código electoral invocado, decidir en definitiva la imposición o no de alguna sanción.³³

La ley electoral es omisa en establecer el lapso dentro del cual puede presentarse una queja para

denunciar posibles irregularidades financieras cometidas por un partido o agrupación política. Sin embargo, para colmar este silencio de la ley, evitando que el mismo se traduzca en incertidumbre e inseguridad jurídica para los actores electorales, el Tribunal ha establecido que las referidas quejas sólo pueden presentarse durante el lapso en que las organizaciones políticas están jurídicamente obligadas a conservar los recibos de sus ingresos y gastos.

QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE. El derecho consagrado por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en favor de los partidos políticos de presentar en contra de otro partido o agrupación política, quejas apoyadas en los elementos probatorios necesarios, para que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, proceda a realizar las investigaciones a que legalmente se encuentra facultada; debe ejercerse durante el lapso que el órgano electoral haya fijado a tales entes para la conservación de la documentación comprobatoria de ingresos y egresos, dado que, sólo durante ese tiempo dicha comisión puede desplegar las facultades necesarias para llevar a cabo la indagatoria... Por tanto, toda queja presentada fuera de ese término, debe considerarse improcedente.³⁴

En el procedimiento de la fiscalización derivada de una queja, los pasos que se siguen son básicamente los siguientes:

- i) Un primer momento corresponde al conocimiento que se tenga de la irregularidad (en materia de origen y aplicación de los recursos): a través de una denuncia o queja o, incluso, de oficio, porque un órgano del Instituto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales o legales, conozca de una posible infracción administrativa en este tema. La denuncia o queja puede ser hecha no sólo por partidos políticos sino, incluso, por otros sujetos del derecho electoral. La queja o denuncia debe ser presentada por escrito ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, con firma autógrafa del denunciante (persona física o representante legítimo de partido o agrupación política), señalando los hechos y casos concretos que moti-

³² Tesis relevante S3EL 043/99, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 3, 2000, pp. 67 y 68. En este mismo tema véanse también las tesis relevantes números S3EL 044/99, bajo el rubro QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE; Y S3EL 045/99, BAJO EL RUBRO QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE. *Ibidem*, pp. 68 y 69.

³³ Tesis relevante S3EL 044/99, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral* Suplemento n° 3, p. 68.

³⁴ Tesis relevante S3EL 045/99 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral*, Suplemento n° 3, p. 69.

ven la denuncia y adjuntando los elementos de prueba pertinentes;

- ii) Se debe emplazar al partido político o agrupación política investigados, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes, a fin de garantizarle su derecho de audiencia;
- iii) Se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del Instituto, con el objeto de integrar el expediente;
- iv) Se formulará un dictamen por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual será sometido al Consejo General del Instituto, y
- v) Se emitirá una determinación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, fijándose, en su caso, la sanción correspondiente.³⁵

Serían conductas de los partidos políticos o agrupaciones políticas que pueden generar una denuncia fundada, por ejemplo, aceptar donativos o aportaciones superiores a los montos legales, o de personas o sujetos no autorizados para ello; ser omisos en presentar los informes anuales o, en su caso, de campaña antes señalados; sobrepasar durante la campaña electoral los límites máximos permitidos para los gastos respectivos.³⁶

3.3. Procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio

Finalmente, existe también la posibilidad jurídica de que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas pueda, de oficio, iniciar un procedimiento de revisión o control de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, puesto que está facultada, «cuando lo considere conveniente», para solicitar a los mismos que rindan un informe detallado respec-

to de sus ingresos y egresos, según reza el artículo 49-B, párrafo 2, inciso d), de la ley electoral federal.

Aunque debe seguir en lo general las mismas reglas que para los procedimientos de revisión de los informes anual y de campaña antes mencionados, existen algunas disposiciones especialmente aplicables a este medio, derivadas del antes citado «Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes».

Entre las reglas específicas se encuentra que el secretario técnico de la comisión fiscalizadora, es decir, el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, debe notificar al partido político de que se trate la determinación respecto del inicio del procedimiento de informe especial. En esa notificación debe expresarse, para conocimiento del investigado y para facilitarle a éste la defensa de sus intereses y derechos: a) Los hechos o circunstancias que han motivado la solicitud de estos informes especiales; b) El rubro o rubros de ingresos y/o de gastos que comprenderá; c) El ámbito espacial y temporal de los ingresos y gastos que han de ser reportados en el informe; d) La fijación de un plazo para rendir este informe (el cual no podrá ser en ningún caso menor a diez días); e) El o los formatos en que debe rendirse el informe; f) La documentación que es menester acompañar al informe especial; g) El plazo para la revisión y dictamen de los informes, y h) Los demás aspectos específicos, sustantivos y procedimentales, a los que deberán ajustarse los partidos políticos en la presentación de estos informes (artículo 18.2 del Reglamento).

3.4. Crítica en torno a los procedimientos de fiscalización vigentes

El régimen jurídico de la fiscalización en México, en pocos años ha experimentado importantes avances, aunque todavía tiene, desde luego, diversos puntos pendientes de consolidarse, como por ejemplo, los siguientes:

- a) Las verificaciones selectivas que la Comisión de Fiscalización del IFE, puede hacer sobre los documentos comprobatorios de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sólo pueden

³⁵ Véase «Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de junio de 1997.

³⁶ Véase artículo 269, párrafo segundo del Cofipe.

realizarse «previo aviso», lo cual por supuesto reduce las posibilidades de detectar irregularidades. Esto, particularmente con fundamento en el artículo 19 del «Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes».

- b) Resulta muy difícil identificar y fiscalizar las aportaciones realizadas en especie, respecto de las cuales los partidos políticos no solicitan, ni los donantes expiden recibos o comprobación alguna. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se ponen a disposición de una determinada campaña, vehículos para movilizar al candidato o a contingentes de personas, sin que se pida por tales vehículos renta alguna o se expida documentación para comprobar la entrega o recepción.
- c) No está previsto en la ley que las cuentas de los partidos políticos, y particularmente los nombres de las personas que realizaron aportaciones en su favor, deban estar disponibles para su consulta por el público en general, a través de algún medio de difusión accesible, como podría serlo el internet.
- d) Como el Instituto Federal Electoral sólo tiene atribuciones para fiscalizar el financiamiento destinado a las elecciones federales, y no así el correspondiente al ámbito local, esto incrementa la complejidad de la fiscalización, habida cuenta de que al interior de los partidos son frecuentes las transferencias financieras internas, en virtud de las cuales los comités nacionales transfieren financiamiento federal para apoyar la operación de los comités locales o las campañas locales, o viceversa.³⁷ Para mayor claridad cabe citar la siguiente tesis del TEPJF.

³⁷ Véase al respecto Andrade Sánchez, Eduardo, «Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, op. cit., nota 5, pp. 405-417. Cabe aquí también anotar que el Reglamento aplicable a la materia señala que: «La autoridad electoral federal tendrá expedito el acceso a la información correspondiente a las cuentas bancarias utilizadas para sufragar directamente los gastos en campañas electorales locales con recursos federales, y a la documentación comprobatoria correspondiente a esos egresos, sin menoscabo del registro de dichas erogaciones en los informes de campañas locales e independientemente de lo que, en ejercicio de sus atribuciones, determinen las autoridades locales competentes.» (artículo 10.6.).

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES. De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La distinción de objetos en las normas citadas, permite que las dos disposiciones constitucionales surtan plenos efectos, de modo que en un momento dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas, cada una en su ámbito...³⁸

4. DERECHO COMPARADO

4.1. Comparado nacional

En términos generales se puede clasificar la forma en que las diversas entidades federativas regulan el procedimiento de fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos de la siguiente manera: a) Entidades en las que se contempla prácticamente el mismo procedimiento que a nivel federal; b) Entidades en las que se regula un procedimiento que presenta solamente una variante respecto al federal; c) Entidades en las que se regula un procedimiento con distintas variantes al federal, y d) Entidades en las que no se regula propiamente un procedimiento, pero en las que se disponen bases generales, sobre las cuales se realiza dicho procedimiento.

En el primer supuesto, tenemos a Tabasco, Durango, Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal, Campeche y Baja California Sur, en donde se dispone la obligación de los partidos de presentar informes anuales y de campañas, se contempla la existencia de una comisión dependiente de la autoridad electoral local encargada de analizarlos, dictaminarlos y some-

³⁸ Tesis relevante S3EL 035/98, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, 1998, pp. 46 y 47.

terlos a la consideración del órgano central de la autoridad administrativa electoral, el cual será el encargado de aplicar las sanciones correspondientes.

En el segundo supuesto, es decir, el de entidades que establecen solamente una variante respecto del procedimiento federal, encontramos casos en donde la variante es respecto de la periodicidad de los informes que deben presentar los partidos políticos y casos en donde la variante es sobre la integración de la comisión que analiza y dictamina los informes.

En cuanto a la periodicidad de los informes, tenemos entidades en las que, además de los informes de campaña, se deben presentar: informes trimestrales en Tamaulipas, Coahuila y Querétaro; informes semestrales en Michoacán y Sonora; así como el caso de Jalisco, en donde los informes deben ser semestrales en año no electoral y trimestrales durante los años en los que haya proceso electoral.

Respecto de la integración del órgano encargado de analizar y dictaminar los informes rendidos por los partidos políticos, como la única diferencia respecto del procedimiento federal, tenemos a Aguascalientes, en donde existe una Comisión de Fiscalización de los Recursos dependiente de la autoridad administrativa electoral, con la cual coadyuva un despacho contable elegido mediante concurso y licitación pública. En Guanajuato, la Comisión de Fiscalización, además de estar integrada por funcionarios electorales, también participan en ella dos auditores externos designados por el Consejo General de entre propuestas ciudadanas o de organizaciones del ramo. Asimismo, en Sinaloa los informes presentados por los partidos políticos, son revisados y dictaminados ya sea por una comisión dependiente del órgano administrativo electoral, o bien, por un despacho contable, según lo determine el Consejo Estatal Electoral, es decir, no se encuentra prefijado qué órgano será el que realice esta función.

En el tercer supuesto, esto es, las entidades que presentan procedimientos que mantienen más de una variación respecto del procedimiento federal, tenemos los casos de Zacatecas, Nuevo León, Chihuahua, Estado de México, Baja California, Morelos, Nayarit, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, que a continuación se describen.

En Zacatecas los partidos deben presentar anualmente un balance general y un estado de origen y

aplicación de recursos con sus relaciones analíticas correspondientes, así como estados financieros y de flujo de efectivo relativos al período de campaña en el año de las elecciones, pudiendo cumplirse esta obligación también mediante la presentación de informes parciales durante el desarrollo de las campañas. Para la revisión de dichos informes, la comisión encargada puede recomendar la práctica de auditorías a los partidos políticos. Finalmente, los dictámenes de la Comisión y, en su caso, los realizados por los despachos contables contratados para las auditorías, son presentados ante la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, para que emita el dictamen definitivo y lo presente al Pleno de la Legislatura, entendiéndose que será en esta instancia donde se impongan las sanciones correspondientes.

En Nuevo León se establece la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar los siguientes informes: *a)* Informe anual sobre ingresos totales y gastos ordinarios que hubieren realizado; *b)* Un informe en el que se especifique la administración de los recursos provenientes del financiamiento público; *c)* Informes de campaña especificando los gastos realizados, así como el origen y aplicación de los recursos utilizados. Los informes se presentan ante la Comisión Estatal Electoral; sin embargo, los alegatos se realizan ante la Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado de la Comisión Electoral y corresponde analizar los informes y elaborar un dictamen a la Dirección de Administración de la Coordinación Técnica Electoral. En dichos dictámenes también se puede sugerir la práctica de auditorías, para la cual se contempla la posibilidad de realizar licitaciones públicas con el objeto de contratar servicios contables. Es la Comisión la que en última instancia decide sobre las sanciones correspondientes.

En Chihuahua se establece que los partidos políticos deberán rendir los siguientes informes: *a)* informe anual en años no electorales, *b)* informe trimestral y anual cuando se realicen procesos electorales, *c)* Informes de campaña estatal, distritales y municipales en caso de elecciones generales, *d)* Informes de campañas distritales y municipales en caso de elecciones intermedias; las agrupaciones políticas sólo deberán presentar informes anuales, cuando reciban financiamiento público. Estos informes

deberán contener el origen y destino de los recursos, debiéndose utilizar los formatos e instructivos elaborados por la Comisión. La revisión de los informes corre a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual tiene un plazo de 45 días en el caso de los informes de campaña y 60 días en el de los informes anuales, para emitir un dictamen, señalándose que en el caso de no presentarse dentro de ese plazo, se entenderán aprobados los informes. Si la Comisión detecta violaciones en materia de financiamiento, se mandará suspender las ministraciones a los partidos infractores y se les convocará a alegar lo que a su derecho convenga y en el caso de que sea ratificado el dictamen, se procederá a suspender el financiamiento.

En el Estado de México se pueden mencionar las siguientes variantes: *a)* la facultad del Consejo General de Instituto Electoral de aprobar hasta dos revisiones precautorias sobre el cumplimiento de los topes de campaña; la primera a la mitad del tiempo de duración de las campañas y la segunda en los últimos 10 días de la campaña electoral; *b)* asimismo, el Consejo General tiene facultades para tomar muestras aleatorias de un 20% del total de las campañas de diputados y ayuntamientos, sobre las cuales podrá practicar revisiones precautorias de cada uno de los partidos o coaliciones participantes. Sobre estas revisiones precautorias, se señala que no podrán hacerse públicas hasta en tanto no se rindan los informes respectivos; *c)* otro aspecto es el relativo a que si la comisión del análisis que realice de los informes que presenten los partidos, advierte alguna irregularidad sancionable, lo notificará al Tribunal Electoral del estado.

En Baja California, además de la obligación de presentar informes anuales y de campaña, se dispone que los partidos deberán presentar una balanza de comprobación trimestral dentro de los primeros veinte días del mes que corresponda. También se dispone la facultad del órgano estatal electoral de practicar auditorías durante el procedimiento de fiscalización.

En Morelos destaca la facultad que se le otorga al Consejo Estatal Electoral para contratar, mediante licitación pública, un despacho contable con el propósito de que emita un dictamen sobre los informes de los partidos políticos. Prácticamente, el despacho contratado realiza la misma función y procedimiento que las comisiones de la autoridad administrativa electoral que revisan los recursos de

los partidos políticos en otros estados, así como el que realiza la comisión de fiscalización del IFE a nivel federal. Los dictámenes son presentados ante el Consejo Estatal Electoral y éste a su vez, si procediere, dará inicio al procedimiento para determinar e imponer sanciones, las cuales serán recurribles ante el tribunal electoral local.

En Nayarit destaca la integración de la comisión nombrada por la autoridad administrativa electoral, la cual se encuentra conformada, además de por dos Consejeros Ciudadanos y por el Secretario Técnico de la autoridad electoral, por dos auditores externos. Asimismo, es destacable la obligación que impone la legislación a la autoridad administrativa electoral de dar vista al Tribunal Electoral local de las resoluciones que emita imponiendo sanciones, aun antes de que éstas sean impugnadas.

En Hidalgo se dispone que existirá una Comisión de Auditoría, dependiente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la cual estará integrada por contadores públicos de reconocido prestigio y que tendrá como facultades las siguientes: *a)* realizar auditorías periódicas a los partidos políticos, *b)* Revisar los informes que aquéllos presenten y presentar un informe al Consejo General. En tanto, corresponde a este Consejo, dar publicidad a los informes presentados por los partidos políticos y aplicar las sanciones correspondientes.

En Tlaxcala encontramos dos diferencias específicas: por un lado, el órgano encargado de recibir, analizar y dictaminar los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos, será el Consejo General del Instituto Electoral del estado (es decir, no una comisión) y, por otro lado, el dictamen es sometido a la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos, la cual es la encargada de aplicar las sanciones correspondientes.

En Puebla se dispone la existencia de una Comisión de Revisión del Consejo General de la autoridad administrativa electoral, encargada de auditar, fiscalizar y requerir a los partidos políticos los informes necesarios sobre la utilización de sus recursos. En caso de que dicha comisión encuentre alguna irregularidad, presentará un dictamen ante el Consejo General, el cual, previa concesión del derecho de audiencia a los partidos políticos, resolverá lo conducente y, en su caso, lo remitirá al Tribunal Electoral para determinar las sanciones que correspondan.

Finalmente, en el cuarto supuesto, relativo a las entidades en las que si bien no se detalla en la ley un procedimiento de fiscalización, sí se establecen en términos genéricos obligaciones a cargo de los partidos políticos para justificar el origen y empleo de sus recursos, y algunas facultades fiscalizadoras para las autoridades electorales; encontramos a los estados de Veracruz, Chiapas, Colima, San Luis Potosí, Yucatán y Quintana Roo, que enseguida se refieren:

En el estado de Veracruz simplemente se dispone para los partidos las siguientes obligaciones: *a)* justificar ante la Coordinación Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral el empleo del financiamiento público, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de cada proceso electoral, y *b)* rendir un informe debidamente documentado de sus respectivos gastos de campaña ante la Comisión Estatal Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a la elección.

En Chiapas solamente se señala la obligación de los partidos políticos de informar ante el Comité de Supervisión de Financiamiento de los Partidos Políticos, el uso y destino de los recursos asignados, es decir, los relativos al financiamiento público. Este Comité analizará dichos informes y elaborará un informe que presentará ante el Consejo Estatal Electoral, el cual será en última instancia el que imponga las sanciones correspondientes.

En Colima solamente se señala que los partidos deberán rendir en el mes de febrero un informe anual sobre el ejercicio del financiamiento recibido en el ejercicio anterior, siendo una comisión de consejeros la que se encargará de la vigilancia y revisión de dichos informes y la cual rendirá un informe ante el Consejo General del órgano electoral. No se señalan más detalles del procedimiento.

En San Luis Potosí solamente se indican como obligaciones de los partidos políticos las de informar y comprobar al final de cada proceso electoral y anualmente, al Consejo Estatal Electoral sobre el empleo y destino de los recursos públicos y privados utilizados por cada partido, así como la de reembolsar al Consejo Electoral el monto del financiamiento público cuyo uso y destino no se hubiere comprobado. Por otra parte, se señala la facultad de la Comisión Permanente de Inspección y Vigilancia de los Recursos de los Partidos Políticos, perteneciente al Consejo Electoral, de revisar los informes presentados por los partidos polí-

ticos, llevar a cabo todas las diligencias tendentes a comprobar que no se hubieren excedido los topes de campaña, así como practicar auditorías a los partidos políticos, a través de despachos contables y de reconocido prestigio. En todo caso, la Comisión deberá dar cuenta al Consejo Estatal Electoral para que sea éste el que aplique las sanciones correspondientes.

En Yucatán solamente se establece la obligación de los partidos políticos de presentar anualmente ante el Instituto Electoral del estado, un informe sobre el empleo del financiamiento público. Asimismo, se dispone que cuando exista duda fundada, el Instituto Electoral podrá practicar auditorías a los partidos que reciban financiamiento público.

Por último, en Quintana Roo solamente se señala la obligación de los partidos políticos de presentar informes anuales y de campaña, así como la existencia de una Comisión de Fiscalización, dependiente del órgano administrativo electoral, encargada de revisar dichos informes y dictaminarlos, siendo el Consejo Estatal Electoral el encargado de aplicar las sanciones correspondientes.

4.2. Comparado internacional

Empecemos por referirnos al órgano del Estado al que se le encarga la —técnica y políticamente— compleja labor de revisar los dineros de los partidos políticos. En este sentido, «según los sistemas políticos, la fiscalización de las actividades financieras de los partidos está en manos de órganos independientes de la administración electoral, de órganos de naturaleza parlamentaria o dependientes del Ejecutivo. La naturaleza de la institucionalidad política, la cultura política nacional y el nivel de confianza existente entre los partidos tienden a determinar la instancia de fiscalización de las actividades financieras de los partidos».³⁹

Son diversos los órganos de control que existen en la legislación comparada para fiscalizar la actividad financiera de partidos y candidatos. De acuerdo a la clasificación de Del Castillo, existen tres: 1) Órganos de la administración electoral (Gran Bretaña y Canadá); el control y fiscalización lo ejecutan fun-

³⁹ Prud'homme, Jean François (coord.) *et al.*, «Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México», en Alcocer V., Jorge (compilador), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, Cepna y coeds., 1993, p. 24.

cionarios de la autoridad electoral (Returning Officers y Chief Electoral Officers). 2) Órganos de naturaleza parlamentaria; los partidos políticos están obligados a presentar periódicamente ante el Parlamento los informes de sus cuentas. El Parlamento emite un dictamen en el que determina si los informes se apegaron a la legalidad, en caso contrario, se encuentra facultado para aplicar sanciones (Alemania, Italia y Grecia). 3) Órganos dependientes del Ejecutivo. El ejemplo clásico es el sistema de los EEUU, cuyo control es asignado a la Federal Election Commission (FEC). (...) A la clasificación anterior se le puede agregar uno más: 4) Órganos de carácter jurisdiccional. El ejemplo clásico es España (Tribunal de Cuentas).⁴⁰

Para resolver a qué tipo de autoridad se encargará la delicada actividad de fiscalización, existen voces⁴¹ que acuden primero al tipo de financiamiento con que cuentan los partidos políticos y según sea éste público o privado, determinar qué autoridad (si alguna)⁴² los controlará.

A continuación se expone de manera resumida, el régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aplicable en España, en la región de Latinoamérica, en Estados Unidos de América y en Canadá.

España

En este país el órgano que fiscaliza las finanzas de los partidos políticos es el Tribunal de Cuentas.⁴³

⁴⁰ Díaz-Santana, Héctor, «El financiamiento de los partidos políticos...», *op. cit.*, nota 2, p. 104.

⁴¹ Véase Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, *Financiamiento de los partidos políticos. Para una democracia transparente*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, p. 207.

⁴² «Y no hay que olvidar tampoco que sistemas jurídicos como el sueco consideran que cualquier control sobre los gastos e ingresos de los partidos es inconstitucional.» Malem Seña, Jorge F., *Financiación de partidos políticos...*, *op. cit.*, nota 4.

⁴³ En España, el Tribunal de Cuentas «es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, incluyéndose dentro de éste a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y las Sociedades estatales y las Empresas públicas. (...) El Tribunal de Cuentas ejerce además una jurisdicción contable respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. El Tribunal de Cuentas se compone de un presidente elegido entre sus miembros por un período de tres años, 12 consejeros elegidos por mitad por el Congreso y el Senado, los cuales funcionan en Pleno o en Comisión de Gobierno. Para el cumplimiento de sus funciones actúa dividido en sección de fiscalización, sección de Enjuiciamiento y una Secretaría General». Díez Moreno, Fernando, voz «Tribunal de Cuentas», en *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa Calpe, S.A., 1999, p. 977; para más sobre el Tribunal de Cuentas español, véanse, Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 436, y Moreno Pérez, Marcial, voz «Tribunal de Cuentas», en González Encinar, José Juan (director), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Alkal editor, 1984, pp. 897-903.

El control tiene verificativo sobre los gastos relacionados con actividades electorales y sobre los gastos llamados ordinarios. Respecto de estos últimos, las organizaciones político-partidistas que hayan recibido financiamiento público anual, están obligados a presentar la contabilidad a detalle y con el sustento documental del caso, al Tribunal de Cuentas, en un plazo de seis meses contados a partir del fin del ejercicio que se reporte. Éste emite un dictamen que se somete a la consideración de una Comisión Mixta del Congreso y del Senado, la cual es la que decide o resuelve lo que en derecho proceda.

El fundamento para esta labor fiscalizadora se encuentra en la ley orgánica 5/85 del Régimen Electoral General y en la ley orgánica 3/87 sobre la Financiación de los Partidos Políticos.

En resumen:

La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas español se pone de manifiesto, especialmente, en los diversos informes emitidos con posterioridad a cada proceso electoral, los cuales recogen las cuestiones más significativas respecto de la contabilidad de los gastos electorales. Estos informes contienen, de forma pormenorizada, todas y cada una de las irregularidades y disfunciones atribuibles a las formaciones políticas responsables de sus respectivas contabilidades, así como las impresiones legales y la necesidad de su reforma. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley orgánica 5/85 del Régimen Electoral General, el informe del Tribunal de Cuentas se eleva a una Comisión Mixta ad hoc, formada por diputados y senadores y el gobierno.⁴⁴

Este modelo, sin embargo, no está exento de crítica, por ejemplo en lo relativo a la intervención de la Comisión Mixta del Parlamento español, sobre lo cual se ha escrito que «toda la responsabilidad última se traslada (a) la Comisión Mixta del Parlamento, que se convierte así en juez y parte»;⁴⁵ o bien, en relación con las atribuciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, sobre las que se ha propuesto, entre otras cosas, «exigir que las cuentas de

⁴⁴ Marín Leiva, Félix, «Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, *op. cit.*, nota 5, p. 572.

⁴⁵ Álvarez Conde, Enrique, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 27.

los partidos lleguen al Tribunal previamente auditadas por empresas independientes y de reconocida solvencia profesional, o en ampliar sus facultades de fiscalización y de control a las empresas vinculadas económicamente a los partidos».⁴⁶

América Latina

En Latinoamérica podemos encontrar casos interesantes acerca de cómo se regula el procedimiento de fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos. A continuación y siguiendo a Navas,⁴⁷ se presenta un análisis comparado temático sobre este procedimiento en América Latina.

Autoridad encargada de realizar la fiscalización. Al igual que en México en el ámbito federal, en la mayoría de los países de América Latina el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos es llevado en forma exclusiva por el órgano superior de la autoridad administrativa electoral; así también se observa en países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, siendo una excepción en la región el caso de Nicaragua, donde la función de fiscalización es realizada por la Contraloría General de la Nación.⁴⁸

Contenido de los informes de los partidos políticos. Al igual que sucede en nuestro país, en la mayoría de los países de Latinoamérica se establece la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar informes sobre los recursos utilizados. Así, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Para-

guay, República Dominicana y Venezuela, los informes o la contabilidad que presenten los partidos políticos deben referir tanto los gastos, como los ingresos recibidos —como es el caso de México—. Cabe resaltar los casos de Chile, Panamá y Paraguay, en donde los partidos se encuentran obligados a poner a disposición de la autoridad la información sobre sus recursos, no obstante que en estos países los partidos no reciben financiamiento público.⁴⁹

Periodicidad de los informes. Por cuanto hace a la periodicidad con la que los partidos deben cumplir con su obligación de informar sobre el origen y empleo de sus recursos, básicamente podemos encontrar tres supuestos: países que exigen que los partidos pongan a disposición de la autoridad fiscalizadora la información sobre sus recursos en forma permanente; países en donde solamente se establece esta obligación con motivo de la celebración de un proceso electoral y, finalmente, países en los que, como el caso de México, además de informar sobre los recursos utilizados durante un proceso electoral, también se debe informar sobre la utilización de recursos en años no electorales. En el primer supuesto tendríamos los casos de Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala; en el segundo supuesto, a Costa Rica, Paraguay y República Dominicana y en el tercer supuesto a Argentina, Colombia, Honduras y Nicaragua. La periodicidad de la obligación de los partidos políticos, indudablemente que —como lo afirma Navas— está relacionada con la periodicidad de la entrega de financiamiento público, esto es, donde se entrega financiamiento para actividades ordinarias en forma permanente, también se exigen informes permanentes (generalmente anuales); en cambio en aquellos países en los que sólo se exigen informes relativos a un proceso electoral, esto está directamente vinculado con el otorgamiento de recursos públicos sólo para las jornadas electorales.⁵⁰ Por lo que, en aquellos casos en los que se exige un doble informe (por ejemplo, anual y de campaña), puede decirse que tiene como propósito reforzar el mecanismo de control sobre el financiamiento de los partidos.

⁴⁶ Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas...*, op. cit., nota 6, p. 82; en este mismo sentido, véase Castillo Vera, Pilar del, «La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma», en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 100 y 101.

⁴⁷ Véase Navas, Xiomara, «La financiación electoral: subvenciones y gastos», en Nohlen, Dieter et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 470 a 472.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 470.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 471.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 471 y 472.

Estados Unidos de América

Este país pertenece al modelo en donde el órgano fiscalizador de las finanzas de los partidos políticos es una entidad dependiente del poder ejecutivo. En efecto, conforme a la *Ley Federal de Campañas Electorales* (FECA, por sus siglas en inglés *Federal Elections Campaign Act*), la Comisión Federal Electoral (FEC, por sus siglas en inglés *Federal Electoral Commission*) de ese país se integra con seis comisionados, con derecho a voto, designados por el Presidente de los Estados Unidos de América con la aprobación del Senado norteamericano, para funcionar por un término de seis años, aunque la renovación es parcial y escalonada cada dos años. Es de destacarse que los comisionados tienen afiliación partidista, pero ningún partido político tendrá más de tres comisionados.⁵¹ Como antecedentes históricos puede destacarse que:

En 1971, el Congreso consolidó sus anteriores gestiones de reforma en la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la cual entró en vigor en 1972 e impuso requisitos de divulgación más estrictos a los candidatos a cargos federales, a los partidos políticos y a los Comités de Acción Política (PAC). Sin embargo resultó difícil hacer respetar las leyes referentes al financiamiento de las campañas sin una autoridad administrativa central. Después de que se dieron a conocer graves abusos financieros en la campaña presidencial de 1972, el Congreso enmendó la FECA en 1974 para fijar límites sobre las donaciones de personas, partidos políticos y PACs. Asimismo, las enmiendas de 1974 tuvieron como resultado la creación de una entidad independiente —la Comisión de Elecciones Federales (FEC) — que hiciera cumplir la ley, facilitara la divulgación y administrara el programa de financiamiento público. En 1976, el Congreso hizo más enmiendas a la FECA, después de oírse una impugnación de carácter constitucional ante la Corte Suprema en la causa *Buckley v. Valeo*. También hubo enmiendas importantes en 1979, para simplificar el procedimiento de divulgación y ampliar la función de los partidos políticos. El financiamiento público de las elecciones federales —propuesto por primera vez en 1907 por el presidente Roosevelt— comenzó a cobrar forma en 1971, cuando el Congreso estableció el aporte de los impuestos sobre la renta, para financiar las campañas electorales generales para la presidencia y las convenciones nacionales de los partidos. Las enmiendas, en 1974, del Código de Rentas Internas establecieron el programa de fondos de contrapartida FEC comenzó a funcionar en 1975 y, en 1976, administró las primeras elecciones presidenciales financiadas con fondos públicos.⁵²

En términos generales, aunque varía la autoridad fiscalizadora, el sistema norteamericano de control y fiscalización de los recursos utilizados en la competencia electoral, también se sustenta en una serie de reportes periódicos que deben rendirse a la FEC con particularidades como las siguientes:

- a) El sistema se basa en el control sobre los ingresos y gastos de los candidatos a puestos públicos electivos federales;
- b) Las normas señalan cuándo una persona se considera candidato, para efectos de fiscalización, lo cual ocurre cuando las actividades de la campaña exceden los cinco mil dólares tanto en gastos como en donaciones;
- c) En un plazo de quince días posteriores a aquél en que se alcance la referida cifra, el candidato debe designar un comité principal de campaña, a través de un acto formal que se conoce como «declaración de candidatura», utilizando para esto los formatos aprobados por la propia FEC;
- d) El comité principal de campaña del candidato, dentro de los diez días siguientes a su designación, debe presentar una «declaración de la organización» que incluye la designación del tesorero y del contador de la campaña.
- e) Durante un período electoral, los comités de campaña deben presentar reportes trimestrales, el cuarto de los cuales se entregará el treinta y uno de enero del año siguiente y servirá como reporte de fin de año;
- f) Además de los reportes trimestrales anteriores, los comités deben producir y presentar reportes previos a elecciones primarias y previos a las elecciones generales.⁵³

Por último, puede sostenerse que en Estados Unidos de América la FEC «también tiene facultades para emitir advertencias, sostener investigaciones, citar testigos y comparecer en justicia. Puede intervenir de oficio o a petición de parte. Si no corrige la violación a la ley por la vía de la conciliación, recurre a los tribunales civiles y, en caso extremo, a los penales».⁵⁴

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Véase Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995, p. 111; para más sobre el modelo norteamericano, véase Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos...*, op. cit., nota 1, pp. 262 y ss.

⁵¹ Información disponible en <http://www.fec.gov>.

⁵² *Ibidem*.

Canadá

En este país los reportes o informes de los partidos políticos deben presentarse ante el Director General de Elecciones.⁵⁵

Un primer tipo de reporte tiene que ver con los gastos de las campañas políticas. Tratándose de los partidos políticos registrados, este informe se debe presentar dentro de los seis meses siguientes al día de los comicios; y respecto del producido por los candidatos, por intermediación de sus agentes oficiales de campaña, dentro de los cuatro meses siguientes al de la elección; en este último debe hacerse constar todos los gastos de campaña, así como el monto y origen de las contribuciones recibidas (incluyendo el nombre y domicilio de los donantes que hayan aportado más de doscientos dólares canadienses).

Por otro lado, los partidos políticos registrados deben informar anualmente respecto de sus gastos con motivo de elecciones parciales y de sus gastos ordinarios del ejercicio respectivo. Este informe deberá

ser presentado en un plazo de seis meses contados a partir del cierre del ejercicio reportado.

Adicionalmente, toda tercera persona (quiere decir que no sea candidato ni un partido político registrado) que haya contribuido para la publicidad electoral dentro de una campaña política, debe también declarar sus aportaciones y gastos en este rubro.

En este país, por último, las sanciones por violación de estas normas pueden ser penales y pago de multas. La ley electoral canadiense «define las prácticas ‘corruptas o ilegales’, las cuales llevan a su vez sanciones penales, así como la pérdida del derecho de voto y la pérdida del derecho a ser nominado candidato durante un período que va de 5 a 7 años. En los casos de que el candidato o alguna persona actuando a nombre de él, exceda el límite legal de gasto, se considerará al candidato responsable de un acto ‘ilegal’. Se consideran sanciones para los casos en que el candidato y sus agentes no presenten a tiempo sus reportes, así como la documentación de soporte y el dictamen del auditor».⁵⁶



⁵⁵ Esta información está disponible en <http://www.elections.ca>.

⁵⁶ Alemán Velasco, Miguel, *op. cit.*, nota 54, p. 265.

EL PAPEL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL EN EL ESTADO DE DERECHO

Luigi Ferrajoli*

*SUMARIO:** I. Jurisdicción y estado de derecho. II. El papel de la jurisdicción y el valor de la independencia. III. El garantismo como respuesta estratégica a la crisis de la justicia y de la política. IV. Una propuesta de reforma: la reserva de código.*

I. JURISDICCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Creo que se puede establecer una correlación biunívoca entre estado de derecho y jurisdicción. Si es verdad que el estado de derecho consiste en la sujeción a la ley por parte de los poderes públicos, el espacio de la jurisdicción equivale al sistema de límites y vínculos legales impuestos a los poderes públicos y crece con el desarrollo de este sistema.

En el estado paleoliberal del ochocientos, estos vínculos eran mínimos. Primero, porque el papel del Estado era mínimo: tutor y garante del orden público interno, a través del derecho y la jurisdicción penal, y de la certeza de los tratos comerciales a través del derecho y de la jurisdicción civil. En segundo lugar, porque, durante mucho tiempo, el Estado y las otras entidades públicas, incluida la administración pública, no habían sido concebidos como posibles partes procesales y los actos legislativos y administrativos no se consideraban justiciables. La jurisdicción civil y penal —una referida a la tutela de los derechos en las relaciones privadas y a la

verificación y reparación de ilícitos civiles, y la otra referida a la verificación y al castigo de los ilícitos penales— estaba destinada únicamente a los ciudadanos, es decir, a la sociedad. Fue con mucha lentitud que se desarrolló, en el siglo XIX, un contencioso administrativo entre instituciones públicas y ciudadanos. Y no fue sino hasta la segunda mitad del siglo pasado cuando se desarrolló, en Europa, un contencioso legislativo, con la introducción del control de la constitucionalidad sobre la legislación ordinaria.

El progreso del estado de derecho es entonces simultáneo y paralelo al desarrollo del papel de la jurisdicción. Por lo tanto, este desarrollo es un fenómeno común en todas las democracias avanzadas, ya que está relacionado con la expansión del papel del derecho como técnica de regulación de los poderes públicos, que se produjo con el crecimiento de la complejidad de los sistemas políticos y por consiguiente del paradigma del estado de derecho. De hecho, se puede afirmar que, a toda expansión del principio de legalidad, a todo paso dado en la tarea de limitación y sujeción al derecho del poder, inevitablemente ha correspondido un aumento de los espacios de la jurisdicción. La jurisdicción interviene en presencia de violaciones del derecho y, por lo tanto, entre más se expande, con la imposición de obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos, más se extiende el área de las posibles violaciones del derecho mismo: violaciones que, en las democracias avanzadas, ya no son sólo las que cometen los ciudadanos comunes, sino que son también, y cada vez más, las que realizan los poderes públicos.

* Profesor de filosofía del derecho y la teoría general del derecho en la Universidad de Camerino.

** Conferencia impartida en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 20 de mayo de 2003 en el Seminario «Estado de derecho y función judicial» coorganizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el referido órgano jurisdiccional. La traducción del italiano fue realizada por Daniela Bochicchio, en tanto que la revisión técnica de la traducción estuvo a cargo de Javier Ortiz Flores.

Se pueden señalar dos razones para esta expansión del papel del derecho y de la jurisdicción, ambas estructurales e irreversibles: el cambio de estructura del **sistema jurídico** ocurrido en la segunda mitad de nuestro siglo con su evolución de las formas del estado legislativo de derecho a las formas del estado constitucional de derecho, y el cambio de estructura del **sistema político** producido por el desarrollo del estado social y por lo tanto de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad.

El primer cambio —el de la estructura del sistema jurídico— en Europa ocurrió con la intervención e introducción de las constituciones rígidas, después de la Segunda Guerra Mundial: éstas incorporan principios y derechos fundamentales como límites y vínculos ya no sólo para el poder ejecutivo y judicial, sino también para el poder legislativo. En el modelo tradicional, paleopositivista y jacobino, el estado de derecho consistía básicamente en la primacía de la ley y la democracia en la omnipotencia de la mayoría y, por lo tanto, del parlamento. El papel del juez como órgano sujeto sólo a la ley se configuraba, por consiguiente, como una mera función técnica de aplicación de la ley, cualquiera que fuese su contenido.

Este sistema cambia profundamente con las constituciones rígidas de la segunda posguerra, que completan el paradigma del estado de derecho sometiendo también al legislador a la ley —a la ley constitucional, precisamente— y transformando así el viejo estado de derecho en estado constitucional de derecho. Después de la derrota del nazismo y del fascismo, que fue el acontecimiento de la época, se descubrió que el consenso popular del que habían gozado hasta los sistemas autoritarios no garantizaba en lo absoluto la calidad de la democracia contra la degeneración del poder político. Se redescubre entonces el valor de la constitución como conjunto de meras reglas impuestas a los titulares de los poderes públicos, aunque sean de mayoría, obligados por la misma a la recíproca separación y al respeto de los derechos fundamentales de todos, según la noción de «constitución» formulada hace dos siglos por el artículo 16 de la Declaración de los derechos de 1789: «Tout société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution» (Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está

asegurada, ni la separación de los poderes está determinada, no tiene constitución).

Se trata de una transformación radical de paradigma del derecho moderno: una especie de segunda revolución que cambia al mismo tiempo la naturaleza del derecho, la naturaleza de la política y la naturaleza de la democracia. Sobre el plano de la teoría del derecho, este cambio puede expresarse en la tesis de la subordinación entre **vigencia** (o existencia) y **validez** de las normas. La primera revolución en la historia de la modernidad jurídica, la que se dio con el nacimiento del estado moderno, se había expresado con la afirmación del principio de legalidad y con éste, el de la omnipotencia del legislador. Consecuencia de ello fue la identificación de la validez de las leyes, en oposición a las viejas concepciones del derecho natural, con su positividad, o sea con su emanación en las formas previstas en el ordenamiento. *Auctoritas non veritas facit legem*, había declarado Hobbes¹ invirtiendo la vieja máxima del derecho natural *veritas non auctoritas facit legem*: el derecho no es el que se considera (según el caso) ontológicamente verdadero o justo, se entienda lo que se entienda con estas expresiones, sino que es lo que se conviene como tal en la ley. Al principio de la omnipotencia del legislador le correspondía, por otro lado, la idea de la omnipotencia de la política —es decir, de la primacía de la política sobre el derecho, siendo la legislación competencia exclusiva de la política— y paralelamente, una vez que el legislador se volvió democrático en las formas de la representación parlamentaria, una concepción totalmente política y formal de la democracia, identificada con la voluntad de la mayoría.

Pues bien: la segunda revolución que se produce en la posguerra con las constituciones rígidas, equi-

¹ «Doctrinae quidem verae esse possunt; sed auctoritas, non veritas facit legem» (T. Hobbes, *Leviathan*, (1651), trad. Latina (1670), en *Opera philosophica quae latine scripsit omnia*, a cargo de W. Molesworth, (1839-1845), reimpresso, Scientia Verlag, Aalen 1965, vol. III, cap. XXVI, p. 202 (existe versión al español de Manuel Sánchez Sarto: *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 [1940]. NE). T. Hobbes repite una máxima casi idéntica: «no es la sabiduría quien crea la ley, sino la autoridad», *A Dialogue between a Philosopher and a Student of the Common Laws of England*, (1665), traducido al italiano por N. Bobbio, *Dialogo fra un filosofo e uno studioso del diritto comune d'Inghilterra*, en *Opere politiche*, Utet, Turin 1959, I, p. 397.

vale a una integración del estado de derecho, es decir, a la sujeción a la ley por parte de todos los poderes, incluido el legislativo, que se subordina también al derecho y a la constitución, ya no sólo en las formas y procedimientos de formación de las leyes, sino también en sus contenidos. Por consiguiente, en el estado constitucional de derecho, el legislador no es omnipotente, en el sentido de que las leyes que él produce no son válidas sólo porque son vigentes, o sea producidas en las formas establecidas por las normas en relación con su producción, sino que lo son si, además, son coherentes con los principios constitucionales. Tampoco la política es ya omnipotente. Su relación con el derecho se invierte: también la política y la legislación que produce se subordinan al derecho. De manera que ya no es el derecho el que puede concebirse como instrumento de la política, sino que es la política la que debe ser asumida como instrumento para la actuación del derecho y de los principios y derechos fundamentales inscritos en ese proyecto, tanto jurídico como político, que es la constitución. Si en el plano de la teoría del derecho el cambio de paradigma se manifiesta en la disociación entre vigencia y validez de las leyes, sobre el plano de la teoría política, éste se manifiesta en un cambio correspondiente en la naturaleza misma de la **democracia**: la democracia no consiste ya sólo en la **dimensión política** que le confiere la **forma** representativa y mayoritaria de la producción legislativa, que, a su vez, condiciona la vigencia de las leyes, sino también en la **dimensión sustancial** que le imponen los principios constitucionales, mismos que vinculan el contenido de las leyes, condicionando su validez sustancial a la garantía de los derechos fundamentales de todos.²

Podemos entender el cambio de ubicación del juez frente a la ley que produce este nuevo paradigma: no sólo, como es obvio, de los tribunales constitucionales encargados del control de la constitucionalidad de las leyes, sino también de los

jueces ordinarios que tienen el deber y el poder de activar dicho control. La sujeción a la ley y, ante todo, a la constitución, de hecho transforma al juez en garante de los derechos fundamentales, incluso contra el legislador, a través de la censura de la invalidez de las leyes que violan esos derechos. Esta censura es promovida por jueces ordinarios y es declarada por las cortes constitucionales. De hecho, ésta ya no es, como en el viejo paradigma paleoiuspositivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que sea su significado, sino sujeción a la ley sólo si es válida, es decir, si es coherente con la constitución.³ En el modelo constitucional garantista, la validez ya no es un dogma ligado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente ligada a la coherencia —remitida a la evaluación del juez— de sus significados con la constitución. De ello se deriva que la interpretación judicial de la ley es también un juicio sobre la ley misma, donde el juez tiene la tarea de escoger sólo los significados válidos, o sea aquellos compatibles con las normas constitucionales sustanciales y con los derechos fundamentales que éstas establecen.

Hay, además, un segundo cambio del viejo modelo de estado paleoliberal que se produce en el siglo pasado y que entraña asimismo una expansión del papel de la jurisdicción. Éste se refiere al sistema político y consiste en la ampliación de las funciones propias del «Estado social» inducida, por un lado, por el crecimiento de su papel interventor en la economía y, por el otro, por las nuevas prestaciones exigidas por los derechos sociales constitucionalizados: a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la subsistencia y similares. Esta expan-

² Sobre este cambio de paradigma, remito a *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, (1989), III ed., Laterza, Roma-Bari 1996, capítulos XIII y VII (existe versión al español de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco y Rocío Cantarero Bandrés: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000. NE).

³ Esta aclaración, sin duda, basta para redefinir el significado del principio de la sujeción del juez sólo a la ley, en concordancia con el cambio de paradigma del derecho positivo producido por las constituciones rígidas: en dos sentidos, primero, que esta sujeción es primordialmente una sujeción también a la ley constitucional y, segundo, es además una sujeción a la ley ordinaria sólo si ésta es considerada (por el juez) constitucionalmente válida. Por lo tanto, me parece totalmente inoportuna, si no por otra cosa por lo menos por los equívocos que puede generar, la propuesta de Enrico Scoditti, formulada en el ensayo de apertura del fascículo *Riforma costituzionale e giurisdizione*, de sustituir la formulación actual del artículo 101 de la constitución: «los jueces están sujetos sólo a la ley» por la de «los jueces están sujetos sólo a la constitución». De hecho, se correría el riesgo de volcar el principio de estricta legalidad penal que constituye el principio básico de todo el sistema garantista.

sión masiva de las funciones del Estado ocurre, al no haber sido elaboradas las formas institucionales de un «estado social de derecho», por una mera acumulación, fuera de las estructuras del viejo estado liberal y en ausencia de garantías eficaces para los nuevos derechos y de mecanismos adecuados de control político y administrativo. El resultado fue una crisis de la legalidad en la esfera pública. Por una parte, un aumento descontrolado de la discrecionalidad de los poderes públicos; por la otra, una creciente ilegalidad de los mismos que se manifiesta, en todas las democracias avanzadas —en Italia, España, Francia y Japón, así como en Estados Unidos y en los países de América Latina— en el desarrollo de la corrupción, así como de procesos de dislocación del poder político a sedes invisibles que escapan al control político y jurisdiccional.

Queda claro que también este segundo fenómeno contribuyó a la expansión de la jurisdicción, a la que dio un nuevo papel: el de la defensa de la legalidad contra la criminalidad del poder. Éste es un papel central, dado que la defensa de la legalidad equivale a la defensa del principio del estado de derecho, que es la sujeción a la ley por parte de todos los poderes públicos y que constituye a su vez una premisa esencial de la democracia. Esto significa también transparencia, controlabilidad y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, igualdad de todos ante la ley, ausencia de poderes invisibles, de dobles Estados, de dobles niveles de acción política y administrativa.

II. EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN Y EL VALOR DE LA INDEPENDENCIA

Bajo ambos aspectos —el papel de garantía de los ciudadanos contra las leyes inválidas y el papel de garantía de la legalidad y de la transparencia de los poderes públicos contra sus actos ilícitos— la jurisdicción no sólo experimenta la expansión de su papel con respecto al viejo paradigma paleoliberal, sino que se configura también como un límite a la democracia política. Ya que, si «democracia» se entiende, según el modelo jacobino, en el sentido de omnipotencia de la mayoría y, por lo tanto, de los poderes político representativos, ésta encuentra un límite en el control judicial

cuya legitimidad no es «democrática», sino puramente «legal».

Sin embargo, si entendemos la democracia también en el segundo sentido antes mencionado —en la dimensión que podemos denominar constitucional o «sustancial», referente no **a quién** está capacitado para decidir (la mayoría), sino a **qué** no es lícito decidir (o no decidir) por parte de la mayoría, o incluso en la unanimidad— estos cambios de paradigma proporcionaron un fundamento nuevo para el papel del juez, «democrático» en este segundo sentido, no antitético sino complementario al de la democracia política.

Este ámbito de lo «no decidible» —el «qué» no es lícito decidir (o no decidir) — no es sino lo que en las constituciones democráticas se convino sustraer a la voluntad de la mayoría. En cualquier convención democrática hay dos cosas que se deben sustraer a las decisiones de la mayoría, porque son condiciones de la vida civil y razones del pacto de convivencia: antes que nada, la tutela de los derechos fundamentales, empezando por la vida y la libertad, que no pueden sacrificarse a ninguna voluntad de mayoría ni interés general o bien común; en segundo lugar, la sujeción de los poderes públicos a la ley, que es la garantía máxima contra el arbitrio y contra las violaciones de la misma voluntad de la mayoría que produjo la ley.

Es precisamente en estos dos valores, expresiones ambos del principio de igualdad, donde reside el carácter «democrático» de la jurisdicción como garantía, por un lado, de los derechos de todos y, por el otro, del ejercicio legal de los poderes públicos. Se trata de una dimensión de la democracia que se añade a la formal o política, expresada por el principio de mayoría, y que bien podríamos denominar, con una expresión desgastada, «sustancial»: ya que ésta se refiere no sólo a las formas, es decir, el «quién» o el «cómo» de las decisiones, determinadas precisamente por la regla de la mayoría, sino a su sustancia, es decir, el «qué» de las decisiones mismas, o sea su contenido o significado.

Con ello se refuerza, con respecto al paradigma paleopositivista y paleoliberal, el fundamento de la división de los poderes y de la independencia de los magistrados: un reforzamiento que proviene justamente del nuevo y doble papel que se asigna a la jurisdicción, de garantía de los derechos fundamenta-

les de todos y, al mismo tiempo, de garantía de la legalidad de los poderes públicos; en una palabra, de su papel de garantía de lo que denominé el **ámbito de lo no decidible** (por ser **inválido** o por ser **ilícito**).⁴

En el modelo paleoliberal y paleopositivista de la jurisdicción como aplicación de la ley, y del juez como órgano rígidamente subordinado a la misma, el fundamento de la independencia de los jueces residía, de hecho, sólo en la **legalidad** de las decisiones judiciales, asegurada, a su vez, por la **verdad** jurídica y factual de sus premisas, aunque fuera sólo en sentido relativo y aproximado. De hecho, a diferencia de cualquier otra actividad jurídica, la actividad jurisdiccional en un estado de derecho es una actividad tendencialmente cognoscitiva además de práctica y prescriptiva; o mejor dicho, es una actividad prescriptiva que necesita para justificarse de una **motivación** total o parcialmente cognitiva. Las leyes, los reglamentos, las disposiciones administrativas y los negocios privados, son actos exclusivamente preceptivos, ni verdaderos ni falsos, cuya validez jurídica depende sólo del respeto a las normas sobre su producción y cuya legitimación política depende, en la esfera privada, de la autonomía de sus autores y, en la pública, de su oportunidad y su apego a los intereses representados. Las sentencias, en cambio, exigen una motivación fundamentada sobre argumentos cognitivos en los hechos y reconocitivos en el derecho, de cuya aceptación como «verdadera» dependerá tanto su **validez** o legitimación jurídica o interna o formal, como su **justicia** o legitimación política o externa o sustancial. Por lo tanto, la naturaleza cognitiva de la jurisdicción sirve, por un lado, para configurarla, a diferencia de la legislación y de la administración, como «aplicación» o «afirmación» de la ley. Por otro lado, ésta sirve para garantizar ese derecho fundamental tutelado específicamente en el proceso penal, que es la inmunidad de la persona no culpable ante castigos arbitrarios.

Esta naturaleza de la jurisdicción bastaría para explicar el carácter no consensual ni representati-

vo de la legitimación de los jueces y para fundamentar la independencia frente a cualquier poder representativo de la mayoría. Justamente, porque la legitimidad del juicio reside en las garantías de la verificación imparcial de los hechos, ésta no puede depender del consenso de la mayoría que, desde luego, no vuelve verdadero lo que es falso ni viceversa. Por eso el carácter electivo de los magistrados o la dependencia del ministerio público frente al ejecutivo, están en contradicción con la fuente de legitimación de la jurisdicción. El sentido de la famosa frase «habrá un juez en Berlín» es que debe haber un juez capaz de absolver o condenar (y antes de eso, una acusación pública capaz de no iniciar o de iniciar una acción penal) en contra de la voluntad de todos, cuando faltan o existen las pruebas de su culpabilidad.

Ahora bien, las dos fuentes de legitimación de la jurisdicción que provienen de los cambios del sistema jurídico y político que he ilustrado —la garantía de los derechos fundamentales del ciudadano y el control de la legalidad sobre los poderes públicos— añaden otros dos fundamentos al principio de la independencia del poder judicial frente a los poderes de mayoría. Precisamente porque los derechos fundamentales, de acuerdo con una afortunada expresión de Ronald Dworkin, son derechos contra la mayoría,⁵ también el poder judicial encargado de su tutela debe ser un poder virtualmente «contra la mayoría». No se puede condenar o absolver a un ciudadano porque ello responde a los intereses o a la voluntad de la mayoría. Ninguna mayoría, por aplastante que sea, puede hacer legítima la condena de un inocente o la absolución de un culpable.

Por otro lado, como es obvio, el papel de control sobre las ilegalidades del poder, no sólo no es garantizado, sino que es obstaculizado por cualquier relación de dependencia directa o indirecta, de los magistrados respecto de otros poderes. Las investigaciones sobre corrupción de exponentes del poder

⁴ Remito de nuevo al citado *Diritto e ragione. Teoría del garantismo penal*, pp. 546-559 y 895-909 (vid. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, pp. 537-549 y 855-868. NE.) y a *Il diritto come sistema di garanzie*, en «Ragione pratica», año I, n. 1, 1993, pp. 143-161.

⁵ R. Dworkin, *Taking Rights Seriously* (1977), traducido al italiano por F. Oriana, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bolonia 1982, pp. 274-278 (existe versión en español de Marta Gustavino: *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1993 [1989], reimpresso en Madrid, Editorial Planeta-De Agostini, 1993 [Obras maestras del pensamiento contemporáneo, 40], pp. 289-296. NT).

público y económico serían inimaginables si los magistrados y, antes que ellos, el ministerio público, no fueran totalmente independientes.

La figura y la ubicación institucional del juez en la democracia constitucional, resultan aun más nítidamente caracterizadas por su **exterioridad** respecto del sistema político y por su **alejamiento** de los intereses particulares de los sujetos en cuestión. El juez no es precisamente un órgano del aparato de Estado. Respecto de los demás poderes del Estado, el juez es, si acaso, un **contrapoder**, en el doble sentido de que es el encargado del control de la legalidad sobre actos inválidos y sobre actos ilícitos y, por lo tanto, sobre los daños, provengan de quien provengan, a los derechos de los ciudadanos. Desde luego para ejercer semejante papel, el juez no debe tener ninguna relación de dependencia, ni directa ni indirecta, con ningún otro poder. Debe ser, para abreviar, independiente tanto de poderes externos, como de poderes internos respecto del orden judicial.

III. EL GARANTISMO COMO RESPUESTA ESTRATÉGICA A LA CRISIS DE LA JUSTICIA Y DE LA POLÍTICA

Sobre la base de este papel y de esta ubicación del juez en el estado constitucional de derecho, se puede hoy redefinir, sobre el plano teórico, un *actio finium regundorum* entre los poderes del estado, capaz de identificar con relativa nitidez sus limitaciones y fronteras recíprocas. El primer paso en esta dirección lo sugiere el criterio, ya señalado, de acuerdo con el cual la jurisdicción se define y marca principalmente como **verificación de las violaciones del derecho**: de los actos inválidos y de los actos ilícitos.

La diferencia entre la jurisdicción y la administración puede reconocerse, con base en este criterio, en el hecho de que la primera es aplicación, mientras que la segunda es sólo respeto de la ley; donde «aplicación» quiere decir actividad vinculada al cumplimiento de obligaciones de ley, mientras que «respeto» significa actividad discrecional en la observación de los límites o prohibiciones impuestos por la ley misma. De aquí el carácter tendencialmente cognitivo de la primera y decisonal de la segunda. No hay jurisdicción si no recurren la verificación de un acto, ya sea inválido o ilícito, o bien, de una situación o de

un estatus, y la aplicación de la ley a lo verificado. No hay política ni administración en ausencia de discrecionalidad, en el respeto de la ley —ya no digamos en su aplicación—.

Claro que si éste es el papel de la jurisdicción, no tiene sentido la alarma de quienes denuncian frente al crecimiento de las intervenciones judiciales contra las violaciones de la ley por parte de los poderes públicos, el riesgo de la jurisdiccionalización de la política y de la politización de la justicia. De hecho, la jurisdicción no consiste en un control genérico de la legalidad para producir invasiones de campo en el ámbito de lo que es decidible en la política, ya que aquélla interviene sólo sobre lo que no es decidible por la política, es decir, sobre los actos inválidos y sobre los actos ilícitos. Ni tendría sentido, en este caso, acusar a la justicia de politización: si acaso, se debería invertir la acusación y sostener que la justicia ha dejado de estar politizada y que los jueces han dejado de hacer política cuando empezaron a hacer su deber extendiendo su control hasta las ilegalidades del poder.

Desafortunadamente, el modelo aquí ilustrado de la jurisdicción como actividad cognitiva de aplicación de la ley es un modelo teórico (y normativo), desmentido (y violado) de hecho por los amplios espacios de discrecionalidad generados por el fuerte déficit de garantías de nuestro sistema judicial: de **garantías penales**, a causa de la inflación legislativa y de la indeterminación semántica de las clases de delitos que, en casi todos los ordenamientos, han abierto espacios incontrolables de discrecionalidad a la iniciativa penal, en contraste con el principio de estricta legalidad; de **garantías procesales**, a causa del tendencial desequilibrio que, en casi todos los sistemas procesales, refuerza el papel de la acusación en perjuicio de la defensa y el papel de las investigaciones preliminares respecto del debate. Resultan de ello invasiones de ámbitos y conflictos entre los poderes que, desde hace años, dividen en nuestro país [Italia] a la opinión pública de acuerdo con lógicas de polarización, envenenan el debate sobre la justicia, impiden la confrontación racional y amenazan con desacreditar en forma general a nuestras instituciones.

Hay entonces un segundo paso, más importante, que debe dar la reflexión teórica y sobre todo la práctica legislativa y judicial para otorgar efectividad a la frontera aquí señalada entre el poder de los jueces y los otros poderes públicos, si no queremos que éste se quede en el cielo de los principios. Y este paso es un reforzamiento

decisivo de las garantías penales y procesales, apto para acentuar el carácter cognitivo del juicio y, actualmente, más esencial —como límite a la excesiva discrecionalidad del poder de los jueces y, al mismo tiempo, como fuente de legitimación de su independencia— precisamente por la ampliación que experimentaron, como hemos visto, el papel y los espacios de la jurisdicción. Pretendo decir que el garantismo, como conjunto de principios axiológicos racionalmente compartidos, es la única respuesta posible a la crisis que estamos viviendo y el único punto de encuentro entre jueces y políticos, entre derecha e izquierda, entre magistrados y abogados. De hecho, por un lado, las fuentes de legitimación del poder judicial se identifican completamente con el sistema de las garantías, es decir, de los límites y de los vínculos —el primero de los cuales es la estricta legalidad penal— dirigidos a reducir en la mayor medida posible el arbitrio de los jueces en la tutela de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, la estipulación de las garantías depende de la legislación que, por sí sola, puede asegurar las condiciones de la sujeción del juez a las leyes y proteger con ellas los espacios propios de la política.

Desafortunadamente, este segundo paso no ha sido dado, por culpa tanto de la magistratura como de la política, además que de la cultura jurídica, que se distingue por su sustancial rebeldía. Justamente el papel nuevo y central adquirido en estos años por la justicia penal, destinado no a reducirse sino a expandirse con el crecimiento de la complejidad de la esfera pública, habría tenido que hacer que tanto la defensa de las garantías en la práctica judicial como su reivindicación sobre el plano legislativo fueran una elección estratégica para todos los jueces. Son las garantías, de hecho, las que marcan la frágil frontera entre poderes judiciales propios y poderes judiciales impropios, más allá de la cual, el poder de los jueces amenaza con convertirse en lo que Condorcet denominaba «el poder más odioso»,⁶ en vez de ser

instrumento de defensa de la legalidad y de tutela de los derechos.

Pero también, desde el punto de vista de la política y de los poderes políticos, el garantismo es la única respuesta posible a la crisis de legitimidad que afecta a la una y a los otros, y a los indebidos desbordamientos de la jurisdicción que nos aquejan. Las garantías penales y procesales son precisamente las técnicas que no sólo limitan los poderes de los jueces, sino que también los anclan a su función cognitiva. Hay, de hecho, una aparente paradoja en la validez política del principio de estricta legalidad penal. La legislación puede realizar la reserva absoluta de ley en materia penal, que está en las prerrogativas parlamentarias y, por lo tanto, de la mayoría de gobierno, siempre y cuando no sea sólo condicionante sino también condicionada: en otras palabras, siempre y cuando se subordine a la obligación constitucional de la taxatividad de las clases de delitos. En cambio, los jueces, a su vez, estarán más dotados de poderes discrecionales tendencialmente invasores de la esfera de competencia de la política, entre más indeterminadas queden las clases de delito.

IV. UNA PROPUESTA DE REFORMA: LA RESERVA DE CÓDIGO

En la crisis que estamos viviendo, hay responsabilidad de la política, de la magistratura y también de la cultura jurídica, que brilla por su total ausencia. Ya que hoy la única respuesta a la crisis que estamos atravesando debería ser una respuesta alta, no coyuntural: una reforma radical del sistema penal y procesal bajo el signo del paradigma del derecho penal mínimo; una reforma del código penal, que en Italia sigue siendo el fascista de 1930, dirigida a restablecer el orden en el sistema de los delitos y de las penas a través de una radical acción de despenalización y desencarcelamiento. Sin embargo, creo, ni siquiera una seria reforma de los códigos bastará para superar la crisis que afecta ya irreversiblemente al derecho penal. Lo demuestra la desoladora historia del nuevo código de procedimiento, que entró en vigor hace apenas unos años y modificado en la primera y previsible agudización de la emergencia mafiosa, por el decreto Martelli de 1992.

⁶ M. Condorcet, *Idées sur le despotisme*, (1789), en *Œuvres de Condorcet*, Firmin Didot, París 1847, tome IX, pp. 155-156. «El despotismo de los tribunales» dice Condorcet, sólo puede evitarse «si los jueces están estrictamente obligados a seguir a la letra la ley» (ivi, p. 156), ya que «hay despotismo siempre que los hombres tienen patrones, es decir, cuando se someten a la voluntad arbitraria de otros hombres» (ivi, p. 147). Montesquieu, a su vez, había hablado de «el poder para juzgar, tan terrible entre los hombres» (*De l'esprit des lois*, 1748, en *Œuvres complètes*, Gallimard, París 1951, vol. II, XI, 6, p. 398).

Es por eso que quiero aquí repetir una propuesta sobre la cual he insistido muchas veces: la introducción en la constitución de una **reserva reforzada de código** contra las intervenciones excepcionales y ocasionales por parte del legislador ordinario.⁷

Las reformas de los códigos están destinadas al fracaso, como un inútil trabajo de Sísifo, si no son acompañadas por esta nueva y específica garantía: una metagarantía por así decirlo, dirigida a proteger las mismas garantías penales y procesales de la legislación de emergencia y, al mismo tiempo, frenar la inflación penal que ha hecho ya retroceder al derecho penal a una situación de sustancial descodificación, parecida a la premoderna, cuando el cúmulo de fuentes, la indeterminación de las leyes, la incertidumbre de las competencias y el predominio de las prácticas, habían generado en la cultura iluminista la exigencia del **código** como sistema claro, unitario y coherente de prohibiciones y castigos en tutela de las libertades de los ciudadanos contra el arbitrio de los jueces. Entonces la incertidumbre del derecho provenía de «aquella *juris prudentia* o sabiduría de jueces desordenados» de la que habló Thomas Hobbes hace tres siglos.⁸ Hoy esta incertidumbre es causada por la legislación misma, tan incoherente y «desordenada», como para haber provocado esa declaración de bancarrota del derecho penal que pronunció la Corte Constitucional en la sentencia número 364 de 1988, que archivó como irreal el clásico principio penalista de la no excusabilidad de la *ignorantia legis*. Y como entonces la incertidumbre del derecho había generado en la cultura iluminista la exigencia del **código** como sistema claro, unitario y coherente de prohibiciones y castigos para la tutela de las libertades de los ciudadanos contra el arbitrio de los jueces, hoy esa misma y no menos urgente exigencia puede satisfa-

cerse protegiendo al código del legislador y devolviendo al derecho penal su naturaleza de *extrema ratio*.

Esta **reserva de código** debería implicar que todas las normas en cuestión de delitos, penas y procesos deban estar contenidas en el código penal o procesal, y que ninguna pueda introducirse si no es a través de alguna modificación, que se aprobará con procedimientos legislativos agravados. Se trata de una medida indispensable para dar de nuevo credibilidad al derecho penal y regresarlo a su naturaleza de *extrema ratio*. Por compleja y voluminosa que fuera, una nueva codificación, de acuerdo con el principio de «todo lo penal en los códigos, nada fuera de los códigos», lo sería mucho menos que la actual acumulación de leyes especiales; aunque fuera sólo porque la prohibición de una legislación penal novelística obligaría al legislador a hacerse cargo, de vez en vez, de la unidad y de la coherencia del conjunto. Por otro lado, si es cierto que el derecho penal incide sobre las libertades de los ciudadanos, éste tiene una importancia casi constitucional, y no es tolerable que se deje diariamente expuesto a los humores contingentes de las mayorías en el gobierno y a la sucesión de emergencias siempre nuevas.

Me doy cuenta de que proponer, hoy en día, una reforma garantista del sistema penal, puede parecer banal y también irreal. Pero creo que, precisamente en las situaciones de crisis, el llamado a los principios puede ser la solución más creíble y más eficaz y racional; y también que en un momento de desorientación, de desconfianza general y al mismo tiempo de choque político sobre la justicia, el llamado al garantismo como conjunto de vínculos y reglas nacionales y compartidas para la tutela de los derechos de todos al ejercicio del poder judicial, puede representar no sólo una elección estratégica, sino también el único terreno firme de encuentro entre derecha e izquierda, entre políticos y operadores, entre jueces y abogados. Puede ser el único terreno firme de confrontación y de encuentro.



⁷ He sostenido el principio de la reserva de código penal y procesal penal en *La giustizia penale nella crisi del sistema politico*, en *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, a cargo de E. Bruti Liberati, A. Ceretti y A. Giasanti, Feltrinelli, Milán 1996, pp. 81-82, y en «*Lapena in una società*» en *Questione giustizia*, 1996, 3-4, pp. 537-538.

⁸ T. Hobbes, *Leviathan*, (1651), traducido al italiano por M. Vináguerra, *Leviatano*, Laterza, Bari 1911, vol. I, XXVI, p. 222: «La ley es hecha no por la *iurisprudencia* o la sabiduría de jueces desordenados, sino por la razón de este hombre artificial que es el estado y sus órdenes» cv (vid. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, p. 222. NE).

LA ESTRUCTURA INTERNA Y EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pablo Lucas Murillo de la Cueva*

SUMARIO: I. Marco constitucional y legal (antecedentes); II. Ley Orgánica de Partidos Políticos (6/2002); III. Experiencias actuales.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL (ANTECEDENTES)

1 El artículo 6 de la Constitución española exige que los partidos políticos se doten de una estructura interna democrática y que observen en su funcionamiento pautas democráticas. El origen de esta exigencia se halla en una enmienda presentada por el Grupo Mixto del Congreso de los Diputados en las Cortes Constituyentes que fue defendida por el profesor don Enrique Tierno Galván. Su observancia representa una de las principales peculiaridades del Derecho de partidos, pues, según se ha dicho, esta regla no la exige la Constitución a las asociaciones comunes ni está establecida en todos los ordenamientos.¹

2. Ahora bien, si desde una perspectiva no técnica, se pueden entender sin dificultad los argumentos que llevaron al constituyente a incorporar este requisito al régimen de los partidos políticos; en cambio, no resulta sencillo transformar los planteamientos de principio en normas jurídicas precisas y operativas. En efecto, definir qué cosa sea la democracia intrapartidista es una tarea compleja, del mismo modo que no es fácil establecer un concepto de democracia, dada la variedad de elementos de diversa naturaleza que implica esa noción y el peso que tienen los prejuicios del intérprete a la hora de establecer conceptos de tanta relevancia política.² Por eso mismo, se comprende que, frecuentemente, más que definiciones categóricas de democracia, se avancen aproximaciones atentas a recoger la pluralidad de matices que el término puede evocar. La riqueza explicativa de ese proceder, sin duda, ayuda a la mejor comprensión de lo que significa. Sin embargo, normalmente se sirve, también, de planteamientos problemáticos, e inevitablemente deja ámbitos de indeterminación. Evidentemente, esa forma de construir conceptos, útil en otros campos, no parece apropiada para despejar las incógnitas que suscita este mandato constitucional.

En efecto, lo que éste necesita es un entendimiento que compense la imprecisión que le caracteriza, apor-

* Magistrado del Tribunal Supremo Catedrático de Derecho Constitucional.

¹ En España la Constitución la exige también a los sindicatos y asociaciones empresariales (artículo 7), a los colegios profesionales (artículo 36) y a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de intereses económicos (artículo 52). Por su parte, la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, la ha impuesto también a las asociaciones ordinarias (artículo 2.5). Por lo que se refiere a otros países, por ejemplo, en Italia, si bien se les exige a los partidos concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional (artículo 49 de la Constitución de 1947), no se les requiere estar dotados de una estructura interna democrática. Cfr., al respecto, Giuseppe de Vergotini, *Diritto costituzionale*, 3ª ed., Cedam, Papua, 2001, pp. 309 y ss.

² Véase, sobre el concepto de democracia, Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino Bologna, 1957 y ulteriores ediciones. Del mismo autor, *Teoría de la democracia*, 2 vols. Alianza, Madrid, 1987.

tando los elementos de certeza que cabe esperar de las reglas que contienen límites al ejercicio de los derechos fundamentales, como sucede en este caso. Pero los avances logrados no han ido todo lo lejos que cabía esperar. Desde luego, se ha coincidido en el acierto que supone exigir a los partidos que, no solamente sean agentes insustituibles de la dinámica política democrática, sino que, también, se ajusten en su vida interna a los postulados democráticos básicos.³ Además de razones de coherencia con el régimen político en el que actúan otros motivos adicionales concurren a justificar esta opción constitucional. Sobre todo los que se refieren a la necesidad de contrarrestar las tendencias oligárquicas que predominan en las organizaciones partidistas, tal como la ciencia política ha puesto de manifiesto hace ya tiempo.⁴

Desde una perspectiva técnica, se ha calificado como una carga al ejercicio del derecho a crear partidos la imposición de unas pautas organizativas y funcionales democráticas,⁵ pero se ha considerado aceptable esa modulación de lo que es un derecho fundamental en atención a las funciones que el ordenamiento asigna a los partidos políticos y a la vista de que la comprensión que pueda representar para la facultad de autoorganización del partido se ve, finalmente, compensada por los derechos de participación que esa estructura interna democrática ofrece a los afiliados.⁶

Así, la democracia interna se sustancia en «la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que

permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, (...) mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido».⁷

En consecuencia, todos los partidos, para serlo, han de incorporar en sus estatutos extremos u otros análogos.

3. Si descendemos a las normas particulares que deben hacer efectiva esa democracia interna el panorama cambia. Porque, en efecto, tanto la formulación constitucional, cuanto las previsiones legales ofrecen notables dificultades de concreción. Eso sucedía con el artículo 4 de la Ley 54/1978, vigente hasta el 29 de junio de 2002. En efecto, el legislador, con esa disposición añadió poco al mandato del artículo 6 del texto fundamental. Si para éste la estructura interna y el funcionamiento de los partidos han de ser democráticos, aquel, tras afirmar que «la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos» (artículo 4.1), establecía una serie de normas mínimas que debían encontrar su desarrollo en los estatutos de los partidos. El apartado segundo de esta disposición las enumeraba. Eran las siguientes: *a)* la asamblea general del conjunto de los miembros es el órgano supremo del partido y puede estar integrada directamente por todos los afiliados o por compromisarios que los representen; *b)* todos los miembros del partido tendrán derecho a elegir y a ser elegidos para los cargos del mismo; *c)* la elección de los integrantes de los órganos directores se producirá por sufragio libre y secreto; *d)* todos los miembros del partido tienen derecho a acceder a la información sobre sus actividades y situación económica».

Sin embargo, esta regulación fue considerada insuficiente por la doctrina y por la jurisprudencia.⁸

³ Por su parte, la jurisprudencia constitucional considera coherente la regla de la democracia interna con los cometidos que los partidos políticos están llamados a desempeñar. *Cfr.* la STC 56/1995, f.j.3º. para la que los partidos «actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden». En el mismo sentido la STC 75/1985. En general, sobre la democracia interna y sobre la forma en la que la practican los principales partidos políticos españoles, véase Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

⁴ Véase el trabajo de Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*. nº 1, 1989, pp. 76 ss. Asimismo, *cfr.* Grimm, Dieter, «Los partidos políticos», en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Ivap, Oñate, 1996, pp. 411 ss (hay edición posterior).

⁵ *Cfr.* STC 56/1995, f.j. 3º.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la citada STC 56/1995, f.j. 30. dice que la Ley 54/1978 optó «por establecer unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escasos derechos a los afiliados». La insuficiencia, en las normas y en la realidad, de la democracia intrapartidista es un punto común en las obras dedicadas al derecho de partidos. Es interesante, en este sentido, el debate suscitado entre juristas españoles e italianos a ese respecto del que dan cuenta García Roca, Francisco J. y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, «Democracia interna y control de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 42/1984, pp. 239 ss. Asimismo, véase Rodríguez Díaz, Ángel, *Transición política consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 189 ss. De Otto y Pardo, Ignacio. *Defensa de la*

Por otra parte, los restos entonces en vigor de la Ley 21/1976, en particular los de su artículo 3, aunque ofrecían alguna precisión adicional, no bastaban para cambiar el panorama descrito. Así, entre los derechos de los afiliados que han de regular los estatutos [apartado 2,f)], incluía, en lo que ahora interesa, los siguientes: *a)* el de impulsar el cumplimiento de los fines del partido presentando iniciativas; *b)* el de manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores. En fin, ese mismo artículo, esta vez en el apartado 2 g), demandaba una previsión estatutaria del régimen disciplinario y de las causas por las que se pierde la condición de miembro del partido, entre las que habrían de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita.

4. Parece que, aun no siendo despreciables *estos* elementos,⁹ debían ser completados con algunos más de indudable relieve. Así, se señaló la conveniencia de explicitar el principio mayoritario *como* criterio de decisión, la necesidad de introducir algunos contenidos garantistas en el procedimiento disciplinario y, en especial, en el conducente a la expulsión de los afiliados. A este respecto, se insistió acertadamente en que la ley debería exigir que los estatutos de los partidos contemplaran la existencia de una comisión arbitral o de conflictos, dotada de una mínima independencia e

imparcialidad. A ella le correspondería dirimir las controversias más importantes surgidas en la vida interna del partido en torno a los derechos y deberes de los afiliados y, en particular, las de carácter disciplinario. Asimismo, los estatutos deberían asegurar el respeto, en la sustanciación de los expedientes de esa naturaleza, de las garantías que, para los procedimientos de tipo sancionador, derivan del artículo 24 de la Constitución.¹⁰ Igualmente, parece que deberían superarse los estrechos límites en que las normas provenientes de 1976 constreñía la libertad de expresión de los afiliados para que esta, de conformidad con la Constitución, fuese plena dentro y fuera del partido. También era preciso garantizar el voto individual e indelegable de los afiliados y de sus representantes, en los casos en que los estatutos preveían una participación indirecta de los miembros del partido en sus órganos supremos. En fin, otro extremo sobre el que se consideraba que debía requerir un pronunciamiento estatutario era sobre la forma de participación de los afiliados en la designación de los candidatos del partido en los distintos procesos electorales.¹¹ Seguramente, la predeter-

Constitución y partidos políticos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 61 ss.: 83-84 y 119-120, es especialmente contundente cuando a propósito del artículo 4 de esa ley dice: «Aun desde el más profundo escepticismo respecto de la posibilidad de democracia interna en los partidos —incluso desde el convencimiento de que esta ha de ser limitada, ya que la condición de militante, a diferencia de la de ciudadano, se acepta libremente y un partido no debe en modo alguno reproducir la pluralidad, como la democracia exige que lo haga el Estado— hay que reconocer que la regulación no satisface ni siquiera las exigencias mínimas» (p. 63). *Cfr.*, además, el estudio de Pinelli, Cesare, sobre el sistema español en su libro *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti* Cedam, Padua, 1984, pp. 125 ss.; y las consideraciones de Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia Interna ...», cit., pp. 79 ss. Véase, también, cuanto señalan Blanco Valdés, Roberto, «Democracia de partidos y democracia en los partidos»; Cascajo Castro, José Luis, «Controles sobre los partidos políticos»; González Encinar, José Juan, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», todos ellos en González Encinar, José Juan, (coord.), *Derecho de partidos*, Tecnos, Madrid, 1992. En fin, véase Navarro Méndez, *Partidos políticos y «democracia interna»*, cit., pp. 321 ss. y 514 y ss.

⁹ Véase el juicio que, desde una perspectiva comparada, hace Pinelli, *Disciplina e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, cit., pp. 165 y ss.

¹⁰ Véase Pinelli, loc. ult. cit. y Sánchez de Vega «Derecho de partidos y democracia interna ...», cit., p. 85. Además, *cfr.* Satrustegui Gil-Delgado, Miguel, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 46/1996, pp. 93 ss. Sobre la vinculación de los órganos del partido por las garantías derivadas del artículo 24 de la Constitución, véase Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 1990, pp. 169 ss., donde comenta la jurisprudencia de los tribunales ordinarios sobre esta cuestión.

¹¹ La decisión del Partido Socialista Obrero Español, adoptada en 1998, de establecer el denominado sistema de primarias para designar sus candidatos a los cargos públicos electivos ha abierto un intenso debate sobre esta cuestión y en general sobre la democracia intrapartidista. Véase, al respecto Salazar Benítez, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares, Granada, 1999, pp. 343 ss. Además, el debate sostenido en torno a esa cuestión, a partir de una ponencia de Saiz Arnaiz, Alejandro por este profesor y por Cisneros Laborda, Gabriel; López Aguilar, Juan Fernando; Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, y Presno Linera, Miguel Ángel, con el título «Cara y cruz de las elecciones primarias», en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 12-13. Murcia, 2000-2001, pp. 177 y ss. Asimismo, Navarro Méndez, *Partidos políticos y «democracia interna»*, cit., pp. 437 y ss. Por lo demás, el catálogo podría ampliarse a otros extremos, como los que sugiere De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 63: «determinación de las competencias de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; periodicidad de la elección de los «cargos» y «órganos directores»; responsabilidad de los mismos; necesidad de confianza de la Asamblea; revocabilidad; colegialidad de los órganos de dirección; posibilidad de presentar candidaturas sin el consentimiento de estos (...), articulación de los órganos desde la base hasta la cúspide, etc.»

minación legal de un estatuto tipo dotado de la suficiente precisión en todos estos aspectos es una manera más eficaz de introducir en el ordenamiento partidista la garantía de unos niveles de participación de los miembros más satisfactorios que los existentes hasta ahora y un remedio capaz de corregir o, al menos, mitigar los excesos oligárquicos. Al mismo tiempo, la mayor densidad normativa de sus derechos estatutarios, es decir, la ampliación de los cauces de participación a su alcance y de las garantías de su posición, redundarían en mejores posibilidades de fiscalización jurisdiccional de su respeto individual y del funcionamiento democrático del partido en su conjunto.

Por lo demás, esa exigencia legislativa, encaminada a actuar la previsión del artículo 6 de la Constitución, no tiene por qué poner en cuestión la libertad de creación de los partidos políticos, ni la autonomía organizativa y funcional que les es propia. En este sentido, el establecimiento previo por la ley de los rasgos estructurales que han de adoptar no afecta ni a los fines ni al modo de perseguirlos que deseen los afiliados. Solamente incide en la manera en que el partido formará su voluntad interna y es coherente con la Constitución que una institución que expresa el pluralismo político, concurre a la formación y manifestación de la voluntad popular y es instrumento fundamental de la participación política de los ciudadanos, adopte sus decisiones en forma democrática. Se trata, en consecuencia, de una intervención estatal compatible con la posición que el ordenamiento asigna a los partidos políticos.

II. LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS (6/2002)

5. Todo esto lo tuvo presente el legislador español cuando acometió la elaboración de la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que desarrolla, por fin, el artículo 6 de la Constitución. Esta Ley, muy polémica por las circunstancias que determinaron su elaboración y aprobación —el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, suscrito por el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español— y por la forma en que ha regulado la disolución de los partidos por actuaciones reiteradas y graves que vulneren los prin-

cipios democráticos o persigan deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, se ha ocupado con más detalle que la de 1978 de la estructura interna partidista. Y lo ha hecho siguiendo las indicaciones que se venían formulando desde la doctrina y desde la jurisprudencia. En este sentido, supone un claro progreso respecto de la situación anterior. No obstante, el avance es limitado, pues no se pronuncia sobre las cuestiones que ahora están en discusión, limitándose a formalizar lo que ya se había admitido pacíficamente en la práctica.

Así, el artículo 7, dedicado a la «Organización y funcionamiento», dispone:

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisario, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria de las reuniones suficiente para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

Y, luego, el artículo 8, dedicado a los «Derechos y deberes de los afiliados», establece:

1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes.
2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:
 - a) A participar en las actividades del partido y en los órganos del gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos.
 - b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.

- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
 - d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.
3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados solo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga la sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.
4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes:
- a) Compartir las finalidades del partido y colaborar para la persecución de las mismas.
 - b) Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.
 - c) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.
 - d) Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos puedan corresponder a cada uno.¹²

6. Está claro que el marco jurídico es ahora más preciso, lo que, ciertamente, no sólo se traduce en sometimiento de la actividad partidista a Derecho, sino también en garantías para los miembros de los partidos, especialmente aquellos que no pertenecen a la mayoría que los gobierna. Asimismo, es claro que los tribunales de justicia disponen de más y más precisos parámetros para asegurar que los partidos, efectivamente, respetan las exigencias democráticas que la Constitución impone. No obstante, siguen en pie algunos problemas que ya se apuntaron bajo la Ley de 1978 y han aparecido algunos nuevos. Entre los primeros está

la cuestión de la forma de efectuar el control sobre la observancia de estos requisitos de la democracia interna,¹³ pues las dudas de constitucionalidad han sido resueltas recientemente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de mayo.

Así, el establecimiento de una organización respetuosa con las exigencias es —y era— una condición *sine qua non* para la existencia jurídica del partido. Por tanto, la primera dificultad estriba en si su desconocimiento autorizara la denegación de la inscripción registral que, conforme a la legislación española, determina la adquisición de personalidad jurídica del partido. Y la duda surge porque, según ha dicho desde el primer momento el Tribunal Constitucional, la verificación que ha de hacer el Registro de Partidos Políticos es meramente formal o externa. Y es que, en efecto, un partido que se organizara en forma incompatible con los requerimientos de la ley antes mencionados no sería democrático. No sería, en propiedad, un partido político, ya que nuestro ordenamiento jurídico solamente tiene por tales a los que se han dotado de una configuración de tal naturaleza. En consecuencia, podría sostenerse que no procedería inscribirlo, lo cual tendría unas consecuencias prácticas muy importantes, pues es la constancia en el Registro la que abre el paso al

¹² Antes por el artículo 3 de la Ley 54/1978, ahora por los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica 2/2002. Sobre el asunto, cuyos términos de debate no han variado, *Cfr.* Jiménez Campo, Javier, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Régimen Jurídico de los partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 39-40. Obviamente, la denegación de la inscripción es recurrible en la vía contencioso-administrativa, tanto a través del procedimiento preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales, cuanto —mientras no se modifiquen las normas vigentes— mediante el recurso contencioso-administrativo ordinario (artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2002).

¹³ En el proceso constituyente no se debatió, al discutirse el Título IX de la Constitución, sobre la conveniencia de atribuir el control de la constitucionalidad de los partidos políticos al Tribunal Constitucional. Es interesante, a este respecto, la enmienda n° 216 que presentó al Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el diputado D. Miguel Herrero y Rodríguez de Minón para atribuirle el control de la democracia interna de los partidos. *Cfr.* *Tribunal Constitucional. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980, pp. 97-99. En particular, proponía introducir un recurso —para cuya interposición estarían legitimados el Ministerio Fiscal y un número de afiliados que supusieran, al menos, el 10 por ciento del total— que tendría por objeto «la modificación de los Estatutos o las normas internas del partido que no se ajusten a las exigencias de su ley reguladora, o la adopción de aquellas medidas de régimen interior que garanticen el efectivo gobierno democrático del partido con el máximo respeto a las opciones ideológicas, políticas y electorales de la mayoría de sus miembros». La sentencia, cuando fuese declaratoria del carácter antidemocrático de la organización del partido o de su funcionamiento, tendría «por efecto la inmediata modificación de los Estatutos o inmediata adopción de medidas en el sentido previsto en aquella». Aceptada por la ponencia (*cfr.* *ibidem*, pp. 125, 144-145, 151 y 167-168), la enmienda desapareció en el trámite del proyecto ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Pinelli, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» Dei partiti*, cit., pp. 182-183, se hace eco de esta iniciativa.

protagonismo en las elecciones y a la financiación estatal ordinaria.¹⁴

La jurisprudencia constitucional, al interpretar restrictivamente las atribuciones administrativas en la fase de creación del partido político, en coherencia con el principio de libertad que sienta en este punto el artículo 6 del texto fundamental, ha sentado unas bases desde las que cabe concluir que, solo en los casos en los que de la documentación presentada se desprenda de forma manifiesta el carácter no democrático del partido que se pretende crear, sería procedente denegar su inscripción.

Ahora bien, en esos supuestos podría darse una curiosa situación. Me refiero a que la denegación de la inscripción de un partido por carecer de estructura democrática interna, ciertamente, no impide que esa formación nazca jurídicamente como una asociación,¹⁵ ni que pueda realizar, desde esa posición,

en tanto no sea judicialmente disuelta, actividad política,¹⁶ aunque, como es evidente, sin privilegio alguno respecto de las demás asociaciones comunes y sin acceder a las ventajas reservadas a los partidos. Con lo cual se pueden plantear algunas dificultades singulares. Y es que, aunque también las asociaciones deban ser democráticas porque así lo exige la Ley Orgánica que desde 2002 las regula, sucede sin embargo que su nacimiento no depende de su inscripción registral. De acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, tal inscripción solamente sirve a los efectos de dar publicidad a la existencia de la asociación. Así, pues, si llegara a rechazarse, por no tener una estructura democrática, la creación de un partido, sus promotores podrían darle vida como asociación por un mero acuerdo entre ellos (artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2002). De esa manera crearían una entidad que, solo por resolución judicial, adoptada por la jurisdicción civil (artículo 40 de la Ley Orgánica 1/2002), podría ser disuelta, cosa que, por lo demás, sucedería en un momento posterior que, vistos los tiempos de la Administración de Justicia, no estaría cercano.

Por otro lado, sigue en pie el problema principal que viene determinado por el hecho de que los riesgos para la democracia interna de los partidos no vienen tanto de las previsiones de las normas estatutarias cuanto de su aplicación práctica. Y es que la realidad del funcionamiento interno de los partidos ofrece abundantes muestras de ignorancia y de desnaturalización de los elementos participativos que, a partir de la Constitución y de la ley, han de ser observados en ella. La experiencia española pone de relieve que el ordenamiento interno de los partidos políticos, desde luego el de todos los relevantes, contiene una regulación perfectamente aceptable desde el punto de vista democrático. Sin embargo, la vida democrática, entendida como libre juego político, en un contexto de debate abierto y plenamente respetuoso entre las distintas sensibilidades o tendencias existentes en la organización, suele ser la excepción y no la regla. Y, frente a esa realidad, cautelas como las previstas por el legisla-

¹⁴ Dado que la Administración Electoral solo reconoce a tales efectos a los partidos inscritos. Por lo demás, la financiación pública ordinaria solamente corresponde a los partidos que, además de estar inscritos como tales, reúnan los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987. Véase la doctrina de la Junta Electoral Central sobre el particular en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado Iribarren, Manuel, *Código Electoral*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1999, pp. 216 ss. La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, ha introducido normas en la LOREG y en la citada Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, para evitar toda forma de sostenimiento económico público de candidaturas o partidos que incurran en las causas de ilegalización previstas en la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos.

¹⁵ Esto ya se apuntó bajo la Ley anterior. Así, se sostuvo que la inobservancia de la democracia interna en la creación de los partidos y sindicatos tenía como única consecuencia el que no adquirieran la condición de tales. Al no contar con ese elemento organizativo esencial solo se habría dado vida a una asociación que no goza de la posición propia de los partidos o sindicatos. Cfr. Fernández Farreres, Germán, *Asociaciones y Constitución*. Civitas, Madrid, 1987, pp. 198 ss. A su juicio, lo que «caracteriza y singulariza a un partido político o a un sindicato o, en general a una 'asociación de configuración legal' —dada la tipicidad de las mismas que el ordenamiento prevé— es precisamente una concreta y determinada configuración, de manera que esas modalidades asociativas o se constituyen con arreglo a derecho o, en caso contrario, no podrán tener la *consideración jurídica* de partidos, sindicatos, etc., ni, por tanto, podrán acceder o concurrir a elecciones, disfrutar de las posibles cantidades que el estado pueda disponer para financiar parcial o totalmente sus actividades o, en definitiva, participar en cualesquiera otras funciones o situaciones que puedan preverse». Naturalmente, bajo la legislación anterior sobre el derecho de asociación, la posibilidad de existencia de las que no se rigieran íntimamente por procedimientos democráticos, no estaba limitada temporalmente como ahora, pues, con la regulación vigente, tal hipótesis solamente puede darse de forma transitoria.

¹⁶ Véase De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 95.

dor para el momento de la creación del partido político no son especialmente operativas.¹⁷

7. Tampoco será fácil actuar para exigir el respeto a los cauces democráticos internos en partidos ya constituidos. En primer lugar, por la dificultad que entraña determinar en qué casos se «vulnera de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos», que es la causa de disolución prevista en la Ley 6/2002 en su artículo 10.2 b). En segundo lugar, por la gravedad de la consecuencia que ese precepto de la Ley de Partidos Políticos anuda a la verificación de tal supuesto: la suspensión y disolución y acordada por la autoridad judicial competente, que será, ahora, la Sala especial del Tribunal Supremo y no la Jurisdicción Civil como sucedía antes.

Llama la atención, en este sentido, que frente al detalle con el que el legislador se ha preocupado en el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de prede-terminar qué ha de entenderse por actividad externa no democrática, a los efectos de activar la causa de disolución prevista en el artículo 10.2 c); en cambio, ha sido muy parco en lo relativo a la falta de la democracia interna constitucionalmente exigible. Ciertamente, la apreciación de la contradicción de la organización del partido con los principios democráticos puede ofrecer menos dificultades en la medida en que se identifique esa democracia con el establecimiento y el respeto formal de los elementos exigidos por el artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2002 más arriba reproducido. Bastará entonces con comprobar si los estatutos han asumido la estructura exigida por las normas legales, si los órganos que deben expresar la voluntad de la organización la han producido formalmente conforme a lo dispuesto por

aquellos o si los derechos que se reconocen a los afiliados han sido o no respetados. Así, el control de la democracia interna se traduciría en el control formal de la organización consagrada, de acuerdo con la ley, por los estatutos.¹⁸

En cambio, el logro no solo del respeto a las formas sino de una verdadera práctica democrática en los partidos políticos, esto es el pleno respeto al pluralismo que en ellos exista y el establecimiento de una vida interna en la que los afiliados ejerzan con naturalidad su libertad y sus derechos, es un objetivo más ambicioso que difícilmente podrá conseguirse solo con instrumentos jurídicos, dada la tendencia de las direcciones partidistas a imponer un funcionamiento interno en el que predominen los impulsos desde arriba hacia abajo, en lugar de favorecer el circuito opuesto. En este punto, son factores de cultura política los determinantes, aunque, sin duda, las garantías jurídicas operarán como factores coadyuvantes de gran importancia.

III. EXPERIENCIAS ACTUALES

8. En cualquier caso, es evidente el progreso que se ha producido en este terreno. Así, la positivación más completa de pautas organizativas y funcionales que miran a asegurar los derechos de los afiliados, los cuales tienen ya un reconocimiento más intenso, no solo hace posible la defensa jurídica de esos elementos, sino que, a medida que las normas que la han concretado sean objeto de consideración por la jurisprudencia, darán paso a nuevos avances.

Luego, en otro plano, pero siempre desde la perspectiva de dinamizar la dimensión democrática y participativa de los propios partidos políticos, y en estrecha conexión con la preocupación por dotarles de un ordenamiento más ajustado a los planteamientos constitucionales, tenemos otras novedades. Por

¹⁷ En efecto, difícilmente se dará en la práctica un supuesto en el que los promotores presenten unos estatutos contrarios a la ley en este punto. Habitualmente cuidarán de recoger en ellos los requisitos legales, aunque, después, sorteen de diversas maneras su observancia. Por esta razón decía De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 90, que el control previo meramente formal encomendado al Registro es inútil. También afirmaba su inconstitucionalidad, aunque esa consecuencia no derivara de la inutilidad sino del, a su juicio, constitucionalmente inadecuado sistema de control previsto por el legislador. En general, sobre las limitaciones que, desde esta perspectiva, caracterizan al régimen jurídico de los partidos, *Cfr.* Cascajo Castro, «Controles sobre los partidos políticos», cit., pp. 193 y ss.

¹⁸ Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia interna ...», cit., p. 88, tras considerar admisible el control registral del cumplimiento formal del mandato constitucional sobre la democracia interna, añade: «lo que se pretende con el registro es establecer la garantía de que al menos en sus Estatutos, la estructura interna del partido responde y respeta el principio democrático tal como ha sido concebido por el legislador».

un lado, la experiencia reciente nos muestra los esfuerzos realizados por algunos partidos por fortalecer la intervención de sus afiliados e, incluso, simpatizantes en el proceso de designación de los candidatos a los cargos públicos representativos o para promover la renovación de los dirigentes. Por el otro, hay que hacer constar las iniciativas encaminadas a realizar más plenamente la igualdad entre hombres y mujeres mediante la exigencia, consignada en la legislación electoral, de que las candidaturas de lista incluyan el mismo número de unos y otras o una cifra sustancialmente igual.

En el primer caso, ha sido el Partido Socialista Obrero Español el que en 1998 ha tomado la iniciativa de establecer una suerte de elecciones primarias a tal efecto. Con independencia del resultado que arrojó en su puesta en práctica, puede afirmarse que ha servido para revitalizar a esa formación política, en un momento especialmente delicado para ella, y para plantear el debate general sobre la cuestión. Por su parte, en el Partido Popular ha de destacarse la decisión de su presidente, a la que no estaba obligado por las normas estatutarias, de limitar a dos legislaturas su permanencia en la Presidencia del Gobierno. Es verdad que se trata de un gesto que no afecta directamente a la vida interna de su organización política y que no es pacífica la opinión sobre la bondad de limitar la permanencia en cargos públicos representativos, con todo no puede negarse la incidencia que tiene, también, en el ámbi-

to interno, así como los efectos que ha producido en la opinión pública, desde el momento en que la preocupación por evitar la permanencia de las mismas personas en el poder político cuenta con importantes argumentos a su favor.

Sobre lo segundo, las Cortes de Castilla-La Mancha y el Parlamento de Baleares han aprobado en 2002 sendas Leyes con ese objetivo,¹⁹ las cuales, habiendo sido recurridas por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, se encuentran en este momento suspendidas.

9. Estas novedades no agotan el catálogo de cuestiones debatidas en torno a la democracia en los partidos políticos. Además, están las que se refieren a la búsqueda de formas de participación de los simpatizantes en los procesos internos y cuanto tiene que ver con las nuevas formas de hacer política que permite internet. En realidad, las posibilidades de relación ofrecidas por la red abren unos escenarios todavía no suficientemente explorados, aunque cabe vaticinar que pueden suponer cambios de gran importancia en la manera de ejercer la actividad política y, concretamente, en el modo mediante el que los partidos reciben de los ciudadanos sus demandas e inquietudes y les dan respuesta con propuestas e iniciativas. Hasta ahora, internet sólo es un medio más de información y comunicación, pero no habrá que esperar mucho tiempo para que empecemos a percibir qué es lo que permite llevar a cabo.



¹⁹ Se trata de la Ley 6/2002, de 21 de junio, del Parlamento de las Islas Baleares y de la Ley 11/2002, de 27 de junio, de las Cortes de Castilla-La Mancha. Sobre esta cuestión, *cfr.* Salazar Benítez, Octavio, *Las cuotas electorales femeninas; una exigencia del principio de igualdad sustancial*. Diputación de Córdoba, Córdoba, 2001, quien se refiere, también, al debate abierto en otros países a este respecto y, en particular, al habido en Francia e Italia, saldado con la declaración de inconstitucionalidad de la imposición a través de la ley de esas cuotas en el último país, mientras que en el primero han sido finalmente aceptadas.

DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

Dieter Nohlen *

SUMARIO: I. Introducción; II. Los desafíos de la democracia en Europa; III. Los desafíos de la democracia en América Latina; IV. Palabras finales.

I. INTRODUCCIÓN

Desde los inicios mismos del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, la gran obra de Alexis de Tocqueville sobre la Democracia en América, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto. Lo que ha cambiado y sigue cambiando es más bien su importancia, dependiente de contextos cambiantes, es decir, debido a nuevos desafíos que surgen del contexto. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales. En el lenguaje común se transforman en faltas, déficit y crisis de la democracia y debido a esta percepción y como consecuencia interrelacionada se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo, esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficit sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién hace menos de quince años al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, espe-

cialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado jugó un papel activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia no sólo como idea, sino también como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir, debido a un factor contextual emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia. Las referencias recién escogidas señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica a la democracia respecto a su capacidad de corresponder a los desafíos que surgen del contexto, perdiendo algo de vista las virtudes, sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia, sino que se fundamentaron también los éxitos, la victoria sobre el tipo de régimen autoritario y el desarrollo del Estado de bienestar.

II. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial. Y este mundo es muy dispar. Dada la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según regiones, sino que enfrenta además desafíos cambiantes. En lo que sigue, voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

* Universidad de Heidelberg, Alemania.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

1. La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de poder tomar decisiones a largo plazo que orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está dispuesto a perder lo más mínimo hoy, aunque a cambio todos pudieran ganar más mañana. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de *checks and balances*, o sea mayor *accountability*, el problema se presenta de forma más aguda.
2. La informatización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones, cuya composición no es representativa, cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.
3. La desnacionalización progresiva de la política —no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración— hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, se han perforado. En muchas materias, el elector perdió su papel de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad (*accountability*).
4. La pérdida de rendimiento de la política, lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el reducido margen de fondos presu-

puestarios para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.

5. La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia o de la clase política de poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.
6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Allí reside quizá el menor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental?

El dilema existente se observa por ejemplo cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales se asombra simplemente cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de propuestas de reforma se nota por sobre todo en el debate sobre los déficit democráticos de la Unión Europea. Así, por un lado se sostiene que su incipiente sistema político es *sui generis* y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles sin más a nivel supranacional, y por otro lado, en cuanto a las reformas institucionales concretas, se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen justamente del ámbito nacional.

Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas sometidas a prueba para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán, quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes hace año y medio fueron las siguientes (Claus Offe: *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen*, WZB Mitteilungen 98, Dezember 2002):

Primero, un fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de

decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.

Segundo, reformas institucionales, por ejemplo, del federalismo o del sistema de partidos políticos para revertir la tendencia hacia la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

Tercero, la creación de nuevas instituciones con el propósito de mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (como, por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir las grandes orientaciones políticas hacia horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la reformabilidad de la democracia.

III. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El panorama de la democracia contemporánea incluye, hoy en día, países más allá del ámbito tradicional —el mundo anglosajón y europeo—. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina y en menor medida hacia África y Asia en el correr de la tercera ola de democratización, la democracia ha tenido mucho éxito. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron considerablemente sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, los que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran mucha atención pues se imponen en la segunda fase, la de la consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina, aplicaremos dos enfoques, el subjetivo y el objetivo, a saber: el de la percepción por parte de la gente y el de los datos histórico-empíricos.

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza en la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de *Latinobarómetro*, entrega 2002.

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, o sea de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores. Lo que sí se observa son más bien fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar: el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos. Si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a restringir sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos: Externos, por ejemplo, la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos. Y también internos, por ejemplo, el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más percibidos como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo, sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos de turno.

Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general. Después de la transición, se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en el camino hacia su consolidación. Se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día parece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado, más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese mismo momento un alto respaldo cívico y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad (*accountability*) en términos tanto verticales como horizontales. Se observa que en el discurso político en América Latina se atiende más a la participación; sin embargo, para su encauzamiento (estructuración y canalización), las instituciones son indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos. Se refiere a dos observaciones: por un lado la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de *Latinobarómetro* que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla anecdóticamente. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro

tema como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etc. Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones. Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que como desafío está recobrando nuevamente importancia. El debate se basa en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y crecientemente también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten, voy a detenerme un poco en el análisis para encontrar una respuesta reflexionada.

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (*Making Democracy Work*, Princeton 1993), un bien común que consiste en: a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada; b) de capacidades de comunicación, y c) de cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Ahora bien: los datos de *Latinobarómetro* señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Sin embargo, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos a sustituir el concepto de capital social de Putnam considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (*Questions de Sociologie*, París 1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual, sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración, presupone más que a menudo con-

tar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, por sobre todo en los estratos medios y medio-altos persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción —todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina—. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social en el sentido del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bourdieu.

Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Se sigue pensando año con año que la corrupción ha aumentado. En 2002 la respuesta era afirmativa con el 86%. En los años anteriores los valores oscilaban entre 80 y 90%. Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos.

Ahora bien: no es que falte capital social en términos generales en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas para cumplir con los desafíos de la democracia. Para América Latina, la situación es sin embargo diferente. Como ejemplo quisiera citar la reforma del Estado que para mí es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no sólo no resultó, sino que no fue realmente iniciada. Me refiero primero a la reforma del

Estado a nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (me refiero por sobre todo a la justicia y al pleno desarrollo del Estado de Derecho) y, segundo, en su relación con la sociedad. Respecto a esta última, ha habido una cierta modernización a medias como efecto colateral del achicamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad, esta falta de correspondencia temporal o secuencial entre las tres transiciones mencionadas —o sea esta simultaneidad de lo no simultáneo (E. Bloch)— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos. Ellos aparecen como tejidos que son estirados de ambos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que —ahora frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en el tipo clientelístico de relación con la política debido a la miseria en que vive. Evaluados según el caso según criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Estas siguen siendo evaluadas según criterios correspondientes al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad.

Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alto el porcentaje de gente que piensa que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y dado que está al alcance de todo el mundo comprobar que los organismos electorales funcionan bien y que las elecciones se celebran de forma correcta y limpia. La evaluación negativa se refiere por sobre todo al no cumplimiento de las promesas electorales, o sea, al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dádivas, privilegios y puestos de trabajo en comparación con las elecciones anteriores.

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este incipiente cambio en la relación Estado-sociedad, sin que haya habido simultáneamente un mayor desarrollo social en su apoyo, que el discurso populista y los partidos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

Lo importante es comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra. En contraste con la tríada bien conocida entre *polity*, *politics* y *policies*, Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: *a)* la doctrina de las instituciones políticas; *b)* la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y *c)* la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética lo definió basándose en el *civis* aristotélico como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar las reglas; así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y ésta, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger (*Lebende Verfassung*, Meisenheim 1956) hacía la distinción entre constitución como mera letra impresa y la constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona a impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política solo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética

que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan, tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo a largo plazo. Tomamos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos a nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «todos son iguales», ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (o sea que «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar «que se vayan todos»).

IV. PALABRAS FINALES

Hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto, los del ámbito anglosajón-europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta región, permítanme concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y de su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia. 

LA FUNCIÓN GARANTISTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

J. Jesús Orozco Henríquez *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Función jurisdiccional y garantismo jurídico; 3. Criterios relevantes y garantistas del Tribunal Electoral, a) Derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva, b) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano, c) Fortalecimiento del sistema de partidos políticos, d) Democracia interna de los partidos políticos, e) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral, y 4. Consideraciones conclusivas.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre las principales tesis jurisprudenciales y relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tarea de impartir justicia electoral en México, destacando al efecto la función garantista y anti-formalista que ha venido desempeñando el citado órgano jurisdiccional, en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales.

Como se sabe, el régimen electoral vigente en México es producto de una trascendente reforma constitucional aprobada en 1996 mediante el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas. Uno de los rasgos principales de la citada reforma constitucional en materia de justicia electoral fue el establecimiento

de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales (incluida la calificación de la elección presidencial), con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional.¹

En efecto, la citada reforma constitucional y la consecuente legal se caracterizaron, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la citada Suprema Corte— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, ocupa un lugar central; al respecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia.

¹ Vid., Arenas Bátiz, Carlos; Ávila Ortiz, Raúl; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas *garantías constitucionales electorales*.²

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral³ tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

En este sentido, el sistema mexicano de justicia electoral (conformado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia) tiene por objeto *garantizar* la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

2. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y GARANTISMO JURÍDICO

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, todos los órganos del poder público se encuentran sometidos invariablemente a la Constitución, que es la norma suprema del sistema, y, por tanto, como se verá, la ley está subordinada doblemente a la Constitución, tanto en un plano formal como en un plano sustancial. Además, la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones, así como de las normas jurídicas de carácter general aprobadas por cuerpos legislativos, constituye uno de los rasgos centrales de las democracias constitucionales y, en consecuencia, del constitucionalismo.⁴ El control jurisdiccional del poder es consustancial al constitucionalismo tanto moderno como antiguo.⁵

De ahí que sea relevante dar cuenta del papel que los tribunales están llamados a realizar en el moderno «Estado constitucional democrático de derecho»,⁶ para utilizar una categoría lo suficientemente comprehensiva para subrayar los rasgos necesarios de las democracias constitucionales.⁷ Ello es así porque, como sostiene Manuel Aragón, «No hay derecho sin jurisdicción, ni Estado de Derecho sin independencia judicial, ni derechos sin jueces».⁸

² Vid., Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, 2ª ed., pp. 259-261 y 341-346; idem y Valencia Carmona Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 3ª ed., 2003; Hans Kelsen, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», traducción Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario Jurídico*, n° I, México, IJU-UNAM, 1974, pp. 489-500.

³ La ley reglamentaria del citado sistema federal es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual encomienda a diversos órganos —según el caso— del Instituto Federal Electoral la competencia para resolver el llamado recurso de revisión (de naturaleza administrativa) y a las distintas salas (Superior o Regionales, según su competencia) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver los restantes medios de impugnación (de naturaleza jurisdiccional), en el entendido de que a través del juicio de revisión constitucional electoral y en ciertos supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior puede conocer de impugnaciones —por razones, básicamente, de constitucionalidad— contra actos de autoridades electorales de las entidades federativas, relacionados con elecciones locales. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución federal, cada Estado —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de su sustanciación y resolución.

⁴ Cfr., Santiago Nino Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, traducción Roberto P. Saba, Madrid, Gedisa, 1997, p. 258.

⁵ Cfr., Prieto Sanchis Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política n° 60), 1997, p. 16; vid., Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de la 6ª ed. en italiano por Fix-Zamudio Héctor, México, Fondo de Cultura Económica, p. 124.

⁶ Vid., el sugerente ensayo de Cossío Díaz José Ramón, «Concepciones de la democracia y justicia electoral», en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, n° 22, México, IFE, 2002, pp. 13-24.

⁷ Con esta fórmula no paso por alto, desde luego, el contenido social del constitucionalismo moderno que se resume en la necesidad de salvaguardar el valor de la igualdad material y que se recoge en el enunciado «Estado de derecho, social y democrático» (vid., Cossío Díaz, *ibidem*, p. 48). La constitucionalización de los derechos sociales y las políticas de bienestar concomitantes son dos de los logros más notables en el ámbito jurídico-político en el siglo xx (cfr., Luigi Ferrajoli, «Introducción», en Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 9).

⁸ Aragón, Manuel, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita (Temas de Derecho Público n° 44), 1997, p. 30.

Ferrajoli ha propuesto un modelo multidimensional de democracia constitucional que comprende una redefinición jurídica de la democracia, conforme con la cual una democracia representativa sustentada en los principios de sufragio universal y de mayoría constituye una condición necesaria, mas no suficiente, de la democracia,⁹ toda vez que resulta insostenible la idea de la democracia como régimen político basado en un conjunto de reglas que aseguran el poder omnímodo de la mayoría.¹⁰

Así, en las democracias constitucionales no sólo es necesario y suficiente que la creación de las normas, destacadamente las leyes, cumplan con ciertos criterios procedimentales para su validez formal sino que se requiere, además, que su contenido sea congruente con los principios y reglas que constituyen las «normas sustanciales de la democracia»,¹¹ que constriñen los poderes de la mayoría, mediante «límites» o «vínculos» en cuanto al contenido. Precisamente, la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales, al establecer tales «límites» o «vínculos» que se traducen en obligaciones de no interferencia o en obligaciones de hacer, ha introducido un elemento sustancial en la democracia constitucional, en adición a los componentes políticos, meramente formales o procedimentales.¹² Así, los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, consistentes en expectativas negativas de no

interferencia (como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen «límites», es decir, prohibiciones de afectación cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas (como los derechos sociales) imponen «vínculos», es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea «lagunas».¹³

Dichas normas sustanciales delimitan el ámbito de lo que Ferrajoli ha denominado «esfera de lo indecible»,¹⁴ lo que significa que los derechos fundamentales deben estar sustraídos de los poderes de la mayoría, esto es, los derechos fundamentales sólo han de poder ser expandidos, nunca restringidos ni, *a fortiori*, suprimidos. Desde mi perspectiva, aquí radica, junto a la existencia de tribunales que garanticen dichos derechos, la clave del carácter rígido de las constituciones de los Estados constitucionales democráticos de derecho.

Bajo estas premisas, Ferrajoli sostiene un modelo multidimensional de democracia constituido por cuatro vertientes correspondientes a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el propio Ferrajoli distingue: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales, que dan lugar, a su vez, a las nociones de democracia política, democracia civil, democracia liberal y democracia social, respectivamente.¹⁵

Es importante destacar que la contribución de Bovero¹⁶ a esta visión —como ha reconocido el propio Ferrajoli—¹⁷ es que la vertiente de la democracia política es fundamental en el sentido de que las demás dimensiones —la democracia civil, la democracia liberal y la democracia social— presuponen la democracia política, pero no a la inversa.

⁹ Cfr., Ferrajoli, Luigi, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, traducción de Lorenzo Córdoba, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 8.

¹⁰ Cfr., Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2000, p. 37.

¹¹ Ferrajoli distingue la simple validez formal de las normas jurídicas de la validez sustancial de las normas jurídicas. En palabras de Ferrajoli, «...la existencia de normas inválidas puede ser fácilmente explicada con sólo distinguir dos dimensiones de la regularidad o legitimidad de las normas: la que se puede llamar vigencia o existencia, que hace referencia a la forma de los actos normativos y que depende de la conformidad o correspondencia con las normas formales sobre su formación; y la validez propiamente dicha o, si se trata de leyes, la constitucionalidad, que, por el contrario, tienen que ver con su significado o contenido y que depende de la coherencia con las normas sustanciales sobre su producción» (*Derechos y garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 21).

¹² Cfr., Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho n° 15), 2001, p. 169.

¹³ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit. (supra, nota 9)*, p. 17. «Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social» (*idem, Derechos y garantías ...*, *op. cit. (supra, nota 11)*, p. 24).

¹⁴ Cfr., Ferrajoli, *Derechos y garantías ...*, *op. cit. (supra, nota 11)*, p. 51.

¹⁵ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit. (supra, nota 9)*, p. 19.

¹⁶ Vid., Bovero, Michelangelo, «Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta», en Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, *op. cit. (supra, nota 10)*, pp. 215-242.

¹⁷ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit. (supra, nota 9)*, p. 19.

Así, la democracia política es una condición necesaria para que pueda hablarse de democracia en cualquier sentido, en tanto que las cuatro dimensiones, necesarias por sí mismas, tomadas conjuntamente, son condiciones suficientes del modelo de democracia constitucional.

Dicho modelo implica un robustecimiento y expansión de la jurisdicción, así como una mayor legitimación de la rama judicial y de su independencia frente a los otros órganos del poder público.¹⁸ En efecto, la posibilidad de inaplicar o declarar la invalidez de normas contrarias a los principios y derechos fundamentales establecidos en las normas constitucionales sustanciales confiere a la jurisdicción «una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos».¹⁹

De modo que, bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado *garantista*, la idea de sujeción a la ley ha variado, siendo ahora sujeción no a la letra de la ley —cualquiera que fuere su significado— sino a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma

constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, resolver una cuestión interpretativa, en la que estén en juego diversas posibilidades, en favor de aquella que se encuentre conforme con la Constitución.²⁰ Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley. El principio de constitucionalidad —como sostiene Manuel Aragón— ha venido a enriquecer, no a reemplazar, el principio de legalidad.²¹

En suma, en esta sujeción del juez —particularmente del juez constitucional— a la Constitución y, por tanto, en su papel de *garante* de los principios y derechos fundamentales que sus normas sustancialmente establecen, así como de que todos y cada uno de los órganos del poder público se ajusten a sus respectivos límites, radica uno de los principales fundamentos que legitiman la función jurisdiccional en una democracia constitucional.

En efecto, como señala Manuel Atienza,²² en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para, el derecho de los Estados constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan: *i)* El reconocimiento de la importancia de los principios —además de las reglas— como un componente esencial del orden jurídico; *ii)* La incorporación del modelo del constitucionalismo o *garantista*, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; *iii)* Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como

¹⁸ Como destaca Perfecto Andrés, «La emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley —entiende Ferrajoli, a diferencia de lo que muchas veces se ha dicho— no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete. El deber de observancia de la Constitución añade también en ese plano un plus de sujeción, en la medida en que limita el abanico de las interpretaciones legítimas y porque el deber constitucional de motivación de las decisiones judiciales proscribiera el decisionismo tan arraigado en los viejos hábitos judiciales» [Andrés Ibáñez, Perfecto, «Prólogo», en Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit. (supra, nota 11), pp. 11-12]. En palabras de Ferrajoli: «Claro que si éste es el papel de la jurisdicción, no tiene sentido la alarma de quienes denuncian, frente al crecimiento de las intervenciones judiciales contra las violaciones de la ley por parte de los poderes públicos, el riesgo de la jurisdiccionalización de la política y de la politización de la justicia. De hecho, la jurisdicción no consiste en un control genérico de la legalidad para producir invasiones de campo en el ámbito de lo que es decidible en la política, ya que aquélla interviene sólo sobre lo que no es decidible por la política, es decir, sobre los actos inválidos y los actos ilícitos» (*idem*, «El papel de la función judicial en el Estado de derecho», el cual se publica también en el presente número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*).

¹⁹ Cfr., Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit. (supra, nota 11), p. 26.

²⁰ Tal como lo ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias, v. gr., en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-041/2002, en donde se sostuvo que debe privilegiarse una interpretación conforme con la Constitución que atienda al sistema de distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales federales y locales, de tal manera que, mientras no implique una denegación de justicia, se permita agotar los medios de impugnación ante tribunales electorales locales antes de acudir a alguno de los de naturaleza constitucional que conoce el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²¹ Cfr., Aragón, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, op. cit. (supra, nota 8), pp. 37-38.

²² Cfr., Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la «ley válida», es decir, conforme con la Constitución, y *iii*) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, «como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder».

Asimismo, como advierte Archibald Cox, la relevancia de la función jurisdiccional también deriva de la filosofía básica de la doctrina de la separación de poderes que no sólo busca oponer un poder a otro, sino «multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas».²³ Observa, además, que, dado el volumen y el quehacer de las ramas políticas de gobierno, el poder judicial es, con frecuencia y en forma cada vez más creciente, el único sitio donde puede lograrse el desagravio; la multiplicación de los centros a los cuales los ciudadanos pueden recurrir para lograr un remedio jurisdiccional a tales agravios, una vez que se aplica en casos concretos la ley creada por la mayoría y se aprecian de mejor manera sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad, contribuye a la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías,²⁴ la salvaguarda de la supremacía de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que «la jurisdicción constitucional es un medio de protección eficaz de la minoría contra las invasiones de la mayoría».²⁵

El otorgamiento de facultades de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral a partir de la reforma

constitucional de 1996, en adición al mero control jurisdiccional de la legalidad de los actos comiciales que se encomendaba a los anteriores tribunales electorales, equivale —parafraseando a Ferrajoli— a un *nuevo paradigma en el desempeño de la función jurisdiccional electoral en México*, en tanto que implica en dicho ámbito el tránsito del clásico Estado (legislativo) de derecho —que caracterizó al siglo xix y parte del xx, donde regía básicamente la primacía de la ley y, en consecuencia, la omnipotencia de la mayoría que eventualmente conformaba el órgano legislativo— al moderno Estado constitucional de derecho —que se ha desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, en el que las normas constitucionales rígidas incorporan principios y derechos fundamentales como límites y vínculos ya no sólo para el juez y las autoridades administrativas sino para la legislatura—, como es común en las democracias avanzadas.²⁶

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales,²⁷ así como del 3° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no sólo de la legalidad sino también de la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de los de las entidades federativas, que pue-

²³ Cox, Archibald, *The Role of the Supreme Court in American Government*, New York, Oxford University Press, pp. 114-115.

²⁴ *Cfr.*, *Ibidem*, p. 115. Como dice Jon Elster, «una ley puede tener un potencial de violación de derechos que resulta muy difícil de advertir antes de que se plantee un caso concreto» [Elster, Jon, «Régimen de mayorías y derechos individuales», en *De los derechos humanos*, Shute, Stephen y Hurley, Susan (eds.), Madrid, Trotta, 1998, p. 180].

²⁵ Kelsen, «La garantía jurisdiccional ...», *op. cit.* (*supra*, nota 2), p. 512. Dworkin, Ronald, incluso, caracteriza a los derechos fundamentales como derechos contra la mayoría (*vid.*, *Los derechos en serio*, traducción Marta Gustavino, Madrid, Editorial Planeta-De Agostini, 1993, pp. 289-296).

²⁶ *Vid.*, Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.* (*supra*, nota 11), pp. 65-68.

²⁷ En la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece expresamente que «**Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación** en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la esta Constitución». Por su parte, en el párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal se establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre los distintos tipos de impugnaciones y conflictos que señala la propia Constitución, entre los cuales se incluye las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

dan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: «...el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal ...».²⁸ Cabe destacar que la misma Suprema Corte ha sostenido que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 99 constitucional, son «definitivas e inatacables también para ella».²⁹ El siguiente apartado se aboca, precisamente, a ofrecer un panorama sobre la trascendente función *garantista* que ha venido desempeñando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. CRITERIOS RELEVANTES Y GARANTISTAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Por lo que se refiere al sistema mexicano de justicia electoral, la función *garantista* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se evidencia a través del análisis de los diversos criterios relevantes y tesis jurisprudenciales de la Sala Superior del propio órgano jurisdiccional,³⁰ los cuales cabe clasificarlos según se refieran al derecho a acceder a la justicia electoral y a que ésta se imparta de manera completa y efectiva; la protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la de-

mocracia interna de los partidos políticos, y el control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral.

a) Derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva

- i) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha demostrado una *voluntad garantista y antiformalista*, que se manifiesta, por ejemplo, en que basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y su pretensión, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formalismos o solemnidades;³¹ incluso, los agravios pueden encontrarse en cualquier parte del escrito de demanda y no necesariamente en algún capítulo particular,³² además de que el juez debe interpretar el recurso por el cual se interpone un medio de impugnación para determinar la verdadera intención del actor.³³
- ii) El error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al recurso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto.³⁴ Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal

²⁸ Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

²⁹ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y 20/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

³⁰ Sin desconocer las significativas contribuciones de las Salas Regionales del citado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales electorales de las diversas entidades federativas e, incluso, de diversos órganos del Instituto Federal Electoral e institutos electorales locales, muchos de cuyos criterios la Sala Superior del referido órgano jurisdiccional —cuando ha conocido de impugnaciones respecto de sus actos o resoluciones— se ha concretado a confirmarlos y hacerlos suyos.

³¹ El texto de la jurisprudencia puede consultarse bajo el rubro: Agravios. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial*, volumen Jurisprudencia, México, TEPJF, 2003, pp. 11-12.

³² Vid., tesis de jurisprudencia: Agravios. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 12-13.

³³ Vid., tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL RECURSO QUE LOS CONTIENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, en *Jurisprudencia*, *ibidem*, pp. 131-132.

³⁴ Vid., tesis de jurisprudencia: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 125-126.

sino también aquellos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas.³⁵

- iii) Reiteradamente se han realizado interpretaciones amplias para facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones de ciudadanos, a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones *favor acti*). Esta labor se ha complementado al considerar que las causas de improcedencia (tanto para desechar como para sobreseer algún medio de impugnación) deben aplicarse de manera estricta y estar plenamente acreditadas.
- iv) En la mayoría de los medios de impugnación electoral, se contempla legalmente la institución de la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda, en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en el entendido de que cabría ponderar si sería conveniente que dicha institución se ampliara a la totalidad de los respectivos medios de impugnación, teniendo en cuenta que su objetivo es salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la naturaleza de orden público de las normas que tutela.
- v) Las normas procesales, especialmente aquellas por las que se imponen cargas, deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas, atendiendo al carácter tuitivo o tutelar de los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano y para garantizar a tales comunidades el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.³⁶

- vi) Los partidos políticos tienen la capacidad para actuar en los medios de impugnación no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino, por su naturaleza de entidades de interés público, tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, por las cuales se tutelan los intereses difusos de comunidades indeterminadas o amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase (como la ciudadanía) o sociedad.³⁷ Incluso, dada su naturaleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, algunos magistrados de la Sala Superior han estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- vii) Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables, en virtud de que si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en

³⁵ Vid., tesis relevante con el rubro: MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCUABRIRLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 555-557.

³⁶ Vid., las tesis relevantes: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE, en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 679-681.

³⁷ Vid., tesis de jurisprudencia bajo el rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUTATIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 155-157.

sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, por tratarse de un hecho de tracto sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.³⁸

- viii) En materia electoral, son procedentes las llamadas acciones declarativas, esto es, aquellas que únicamente persiguen una declaración judicial sobre determinada situación jurídica.³⁹
- ix) Con el objeto de favorecer el acceso a la administración de justicia, cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento cumple con los requisitos esenciales, pero se omite alguna formalidad o elemento de menor entidad que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir su resolución, debe formular y notificar una prevención al promovente, concediéndole un plazo perentorio, para que éste manifieste lo que convenga a su interés respecto de los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, así como para probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos legalmente, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando en la ley en que se regule el procedimiento de que se trate no se contemple expresamente esa posibilidad.
- x) En general, la demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo im-

piden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos afectatorios de sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones, cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, como ocurre cuando, por ejemplo, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos, lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda.⁴⁰

- xi) En aras de evitar que ciertos actos de autoridades electorales que puedan vulnerar lo previsto en la Constitución federal y la ley sean inmunes al control jurisdiccional, se ha considerado que los actos y resoluciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de impugnarse ante la propia Sala Superior, a través del recurso de apelación.⁴¹
- xii) Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicionalmente se ha considerado tercero interesado por tener un interés incompatible con el del actor, de cualquier

³⁸ Vid., tesis relevante PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 626-627.

³⁹ Véase sentencia del expediente SUP-JDC-002/2003, resuelto el veintidós de enero de dos mil tres.

⁴⁰ Vid., tesis relevante AMPLIACIÓN DE DEMANDA. CASOS EN QUE SE ADMITE POR NO AFECTAR A LOS PRINCIPIOS DE DEFINITIVIDAD Y PRECLUSIÓN, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 260-262.

⁴¹ Vid., tesis relevante: COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS, en *Jurisprudencia* ..., ibidem, pp. 344-345.

modo se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 116, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio.⁴²

- xiii*) La Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a revocar diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, consideraban que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituía un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales⁴³ (en el entendido de que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de contradicción de tesis 2/2000, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales que estime inconstitucionales, la tesis de jurisprudencia que estableció lo anterior ha dejado de surtir efectos jurídicos hacia el futuro, tal y como la Sala Superior del propio Tribunal Electoral lo ha reconocido en posteriores ejecutorias).
- xiv*) Con el objeto de garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los térmi-

nos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que tengan carácter obligatorio para los ciudadanos,⁴⁴ al igual que de todo acuerdo con efectos generales del Instituto Federal Electoral.⁴⁵ Asimismo, es necesario notificar de manera personal ciertos actos de los órganos legislativos locales que estén referidos a una comunidad en concreto o de las respectivas autoridades electorales dirigidos a alguna(s) persona(s) específica(s), a pesar de que hubieren sido publicados en el periódico oficial del Estado.

- xv*) El ejercicio prudente y frecuente de facultades directivas por parte del Tribunal Electoral, a través de la práctica de diligencias para mejor proveer, como los casos de apertura de paquetes electorales con el objeto de esclarecer la verdad material y establecer si se actualiza o no alguna causa de nulidad de la votación recibida en cierta casilla o, en su caso, verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación respectiva, también ha contribuido a asegurar una justicia electoral completa y efectiva.
- xvi*) Los actos de designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad federativa, así como de los integrantes de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, por los tribunales superiores de justicia estatales, son actos materialmente administrativos de organización o califica-

⁴² *Vid.*, tesis relevante: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN ALCUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES), en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, p. 772.

⁴³ *Vid.*, tesis de jurisprudencia con el rubro: ESCRITO DE PROTESTA. SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 3, pp. 14-15.

⁴⁴ *Vid.*, tesis de jurisprudencia: CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. EL CONVENIO QUE FIJA EL PLAZO PARA SOLICITAR SU EXPEDICIÓN DEBE SATISFACER EL REQUISITO DE PUBLICIDAD PARA ESTIMARLO OBLIGATORIO, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen *Jurisprudencia*, pp. 47-48.

⁴⁵ *Vid.*, tesis relevante: ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen *Tesis Relevantes*, p. 247.

ción de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁶ Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando, en su opinión, tales designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

xviii) La Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones,⁴⁷ así como para remover todos los obstáculos que lo impidan⁴⁸ e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por

sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.⁴⁹

b) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano

i) Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

Parafraseando a Ricardo Guastini,⁵⁰ cabe sostener que mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva,⁵¹ las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.⁵²

ii) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los men-

⁴⁶ Vid., tesis de jurisprudencia: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 10-11.

⁴⁷ Vid., tesis de jurisprudencia: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES, en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 224-225.

⁴⁸ Vid., tesis relevante: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, p. 403.

⁴⁹ Vid., tesis de jurisprudencia: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLIEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 10-11.

⁵⁰ Cfr., Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-Porrúa, p. 121.

⁵¹ Vid., tesis relevante: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 525-526.

⁵² Vid., tesis de jurisprudencia de la Sala Superior con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 72-73.

cionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

- iii) Los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (*q. gr.*, presidencias municipales auxiliares en el Estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también para cuestionar los resultados correspondientes.⁵³
- iv) Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres indígenas, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca.⁵⁴
- v) Aun cuando los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección no resultan exactamente aplicables a los comicios que se llevan a cabo para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a través del sistema tradicional de usos y costumbres indígenas o de derecho consuetudinario, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres indígenas no implica convalidar situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular, a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho.⁵⁵

- vi) La normativa electoral de las diversas entidades federativas —de ser jurídicamente viable— debe interpretarse de forma tal que, conforme con la Constitución federal, se prevean también medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no sólo sea la instancia federal la que garantice lo anterior sino también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,⁵⁶ en pleno acatamiento de un federalismo judicial electoral. De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la impartición de justicia, consagrado en los artículos 17, en relación con el 116, fracción IV, incisos *c*) y *d*); 122, párrafo sexto, apartado C, base primera,

⁵³ *Vid.*, tesis relevante: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN QUE PARTICIPEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA), en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, p. 294.

⁵⁴ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el diez de febrero de dos mil.

⁵⁵ *Vid.*, las tesis relevantes: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO Y USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 779-780 y 786-787.

⁵⁶ *Vid.*, sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-041/2002, SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el siete de mayo y el dieciséis de agosto de dos mil dos, así como el doce de marzo de dos mil tres, respectivamente.

fracción V, inciso f), y 124, de la Constitución federal, se observa cabalmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano.

- vii) Los ciudadanos también están legitimados para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no tan sólo los partidos políticos, como pudiera desprenderse de la literalidad del párrafo 3 de tal precepto, atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a fin de favorecer el acceso a la justicia electoral de los ciudadanos para combatir los actos y resoluciones que estimen los afectan.⁵⁷

c) Fortalecimiento del sistema de partidos políticos

Resultan numerosas las sentencias en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha asumido posiciones jurídicas que tienden al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- i) Atendiendo al derecho fundamental de los partidos políticos nacionales y estatales con registro a recibir financiamiento público, en una primera etapa, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a inaplicar, en casos concretos, disposiciones legales de las entidades federativas que contravenían la Constitución federal, al no prever la entrega de dicha prerrogativa para los partidos políticos que hubieren obtenido recientemente su registro⁵⁸ (si

bien, como se apuntó, debido a la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con posterioridad la Sala Superior se ha abstenido de inaplicar disposición legal alguna al carecer de atribuciones para analizar su constitucionalidad en casos concretos). En otros supuestos y siempre que ha sido jurídicamente viable, la propia Sala Superior ha realizado una interpretación conforme con la Constitución federal, que permita que todos los partidos políticos, incluso los de nueva creación, cuenten con recursos públicos para realizar sus actividades ordinarias permanentes, así como para la búsqueda de los sufragios.⁵⁹

- ii) Las boletas electorales sólo deben contener el color o combinación de colores y el emblema del partido o coalición respectiva, así como el nombre del candidato y cargo para el que se postula, por lo que resulta inválida la inclusión de un elemento distinto y alusivo a los candidatos en el emblema, ya que ello iría en detrimento del sistema de partidos políticos constitucionalmente previsto e implicaría la realización de propaganda durante la jornada electoral, además de que el contenido que la ley prevé para las boletas tiene un carácter limitativo.⁶⁰
- iii) Al confirmar la negativa de registro como candidato independiente a un ciudadano en la elección para gobernador del Estado de Michoacán, la mayoría de la Sala Superior estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene

⁵⁷ Vid., ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1183/2002.

⁵⁸ Al respecto, puede verse la tesis de jurisprudencia bajo el rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN TIENEN DERECHO A RECIBIRLO (Legislación del Estado de Colima), en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2001, Suplemento 4, p. 15.

⁵⁹ Vid., tesis de jurisprudencia: FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. EL DERECHO A RECIBIRLOS DIFERENTE PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN UNA ELECCIÓN ANTERIOR QUE NO DEMOSTRARON CIERTA FUERZA ELECTORAL, RESPECTO DE LOS DE RECIENTE CREACIÓN, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 97-98.

⁶⁰ Vid., tesis relevantes: BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO Y BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 283-286.

un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias (como ocurre, por ejemplo, con las candidaturas para presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala), igualmente, no es necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos, en ejercicio de su potestad de regular legalmente las calidades, requisitos, circunstancias y condiciones para el ejercicio del citado derecho en aras del interés general y en atención a las particularidades del desarrollo político y social de la respectiva entidad federativa, salvaguardando el sistema plural de partidos políticos y los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, máxime que resulta accesible a la ciudadanía formar un nuevo partido político local en el Estado de Michoacán pues, al efecto, entre otros requisitos razonables, basta la voluntad de tan sólo el 0.45% del padrón electoral.⁶¹

- iv) Los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto de cada elección, mas no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y sus candida-

tos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina en buena medida según la fuerza electoral que posea. En este sentido, el tope de gastos de campaña, además de estar fijado en función de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral.⁶²

- v) La denominada «afiliación múltiple» a diversos partidos políticos se encuentra proscrita en el orden jurídico mexicano, toda vez que considerar lo contrario implicaría generar una ficción para cumplir con el requisito relativo al número de afiliados (que no se atendería en términos reales), provocando que no se logaran los objetivos perseguidos con la norma legal que establece dicho requisito, esto es, iría en detrimento del desarrollo de la vida democrática del país y de la participación política de los ciudadanos, lo que finalmente se traduciría en la ineficacia de las agrupaciones y partidos políticos, puesto que, a pesar de que existieran muchos de ellos con registros distintos, en última instancia, se trataría de las mismas personas y los beneficios u objetivos de promoción del desarrollo de la vida democrática y la cultura política se verían limitados a un número relativo de ciudadanos y no real en términos absolutos.⁶³

⁶¹ Vid., tesis relevantes: CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES, en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 295-296 y 301-302; asimismo, véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de dos mil uno.

⁶² Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-096/2002, aprobada el nueve de mayo de dos mil dos.

⁶³ Vid., tesis de jurisprudencia: DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTÁNEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS, en *Jurisprudencia* ..., *op. cit.*, volumen Jurisprudencia, pp. 66-68, así como la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el once de junio de dos mil dos.

- vi) La pérdida del registro de un partido político no implica la desaparición de las obligaciones adquiridas durante su vigencia, como la relativa a la presentación de sus informes sobre el origen y monto de los recursos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento.⁶⁴
- vii) Conforme con un criterio garantista, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, en tanto especie del *ius puniendi* estatal;⁶⁵ en este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, teniendo en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de última *ratio* y atendiendo a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho.⁶⁶ Asimismo, el correspondiente procedimiento administrativo sancionador electoral, debe sustanciarse de conformidad con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.⁶⁷

d)

Democracia interna de los partidos políticos

- i) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano siempre se ha considerado un *medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones.
- ii) El mencionado juicio para la protección es procedente cuando algún afiliado de un partido político impugne el acto de registro de uno o varios candidatos por parte de la autoridad electoral, en el entendido de que si se demuestra que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme con el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad electoral debe revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.⁶⁸ Al respecto, debe tenerse presente que cuando se aduzcan meras violaciones estatutarias, mas no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a uno distinto no le perjudica en forma alguna.⁶⁹

⁶⁴ Vid., tesis de jurisprudencia: REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 208-209.

⁶⁵ Vid., tesis relevantes: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL Y RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 379-380 y 712-714.

⁶⁶ Vid., sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

⁶⁷ Vid., tesis de jurisprudencia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Jurisprudencia, pp. 174-175.

⁶⁸ Vid., tesis de jurisprudencia: REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 205-207.

⁶⁹ Vid., tesis relevante: REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 717-718.

- iii) A fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como *garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna*, la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, a fin de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y aquélla no se convierta en una mera registradora de actos,⁷⁰ contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.
- iv) Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustentan su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para *garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano* sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertien-

te de afiliación.⁷¹ Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información política-electoral, se estableció pioneramente por la Sala Superior del Tribunal Electoral antes de la expedición de la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6º constitucional.

- v) El medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, es el recurso de apelación mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁷² Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados⁷³ (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la

⁷⁰ *Vid., tesis relevante:* DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 399-400.

⁷¹ *Vid., sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.*

⁷² *Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el veintisiete de febrero de dos mil tres. Previamente, se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS, en Jurisprudencia ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 407-408.*

⁷³ *Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el treinta de enero de dos mil uno, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NOS ÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRINE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO, en Jurisprudencia ..., ibidem, pp. 383-384.*

comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente) y, por la otra, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

- vi) En una ejecutoria más reciente,⁷⁴ una nueva mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, interrumpiendo la jurisprudencia anterior y dando origen a una nueva, bajo el rubro «JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS».

- vii) Antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, atendiendo a la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, el afiliado presuntamente afectado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político-electoral, una vez agotadas tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en busca de su restitución y, una vez resuelto este último, incoar el respectivo procedimiento administrativo sancionador electoral.⁷⁵
- viii) Existen distintos momentos o hipótesis en que se pueden impugnar los estatutos de un partido político o una coalición, a fin de garantizar que se ajusten a los principios democráticos exigidos constitucional y legalmente.⁷⁶ En efecto, una primera ocurre al momento en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral otorga el registro a una organización de ciudadanos como partido político o a dos o más partidos políticos como coalición; uno segundo, cuando se realizan modificaciones posteriores a los estatutos y el mismo Consejo General declara la procedencia constitucional y legal de la modificación, así como un tercer supuesto se presenta cuando la autoridad electoral

⁷⁴ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-084/2003, resuelta el veintiocho de marzo de dos mil tres.

⁷⁵ *Vid.*, tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, aprobada por la Sala Superior en su sesión del 23 de abril de 2003.

⁷⁶ *Vid.*, tesis relevante: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 437-438.

emite un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran institucionales o ilegales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.

e) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral

- i) En los medios impugnativos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral, la interpretación de la ley siempre se hace a la luz de la Constitución, con el objeto de *garantizar la regularidad constitucional y legal electoral*.
- ii) Relacionado con lo anterior, el Tribunal Electoral aplica reglas y principios constitucionales; interpreta las normas aplicables, usando los criterios gramatical, sistemático y funcional; asimismo, en casos necesarios (como al actualizarse alguna laguna legal), aplica directamente la Constitución o integra la ley en conformidad con los principios generales del derecho.⁷⁷
- iii) La invocación de principios constitucionales por parte del Tribunal Electoral ha sido recurrente para restablecer el orden constitucional violado. Al respecto, ha identificado diversos principios fundamentales del derecho electoral mexicano (como el de que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad; la organización de las elecciones debe realizarse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral; en todo proceso elec-

toral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y en los procesos electorales debe haber un sistema de medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales), como se estableció por primera vez en la ejecutoria relacionada con la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000.⁷⁸

- iv) La conculcación de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios, o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma, como ocurrió con la elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997;⁷⁹ la elección de gobernador de Tabasco en el 2000,⁸⁰ y la elección municipal de Ciudad Juárez en el año 2001.⁸¹
- v) A la luz de principios constitucionales, por ejemplo, se ha establecido que ciertas acciones o conductas consideradas, en sí mismas, *prima facie* lícitas, al hacer una evaluación integral de las normas y principios involucrados, podrían devenir en ilícitas, al contravenir normas de princi-

⁷⁷ Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, «Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano», en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n° 18, ITAM-FONTAMARA, abril 2003, pp. 139-165.

⁷⁸ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, en *Jurisprudencia* ..., *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 408-409.

⁷⁹ Vid., tesis relevante: NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación del Estado de San Luis Potosí), en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 584-585.

⁸⁰ Vid., tesis relevante: NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco), en *Jurisprudencia* ..., *ibidem*, pp. 577-578.

⁸¹ Sobre esta última elección, *vid.*, la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001.

pio, configurando hechos que califican como «fraude a la ley» o «abuso del derecho», como ocurre con la «afiliación o asociación político-electoral múltiple».⁸²

- vi) La utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral, también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente, como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Tepetzotlán, Estado de México, en 2003,⁸³ previamente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 271 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, la propia Sala Superior confirmó la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Muñoz de Sotelo, Tlaxcala, al haberse acreditado la realización de propaganda en favor del candidato que obtuvo la constancia de mayoría, a través de agrupaciones o instituciones religiosas.⁸⁴
- vii) Los principios constitucionales de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones, exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada del respectivo órgano legislativo a fin de propiciar el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas y evitar que un solo partido político, por sí mismo, adopte tal decisión, como ocurrió en el llamado caso Yucatán con motivo del proceso electoral 2000-2001.⁸⁵

viii) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado obligatorio el criterio de jurisprudencia sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral que permite preservar los actos de autoridad que resulten válidos aun cuando adolezcan de algunas irregularidades, con el objeto de impedir que la votación de los electores sea anulada, siempre y cuando aquéllas se traten de vicios o irregularidades menores que sean insuficientes para invalidar tales actos de autoridad (*utile per inutile non vitiatur*).⁸⁶

- ix) En acatamiento del referido principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, se estableció que para decretar la nulidad de los sufragios recibidos en una casilla, es requisito indispensable que la irregularidad en la que se sustente siempre sea determinante para el resultado de la votación, aun cuando tal elemento no se mencione expresamente en la legislación.⁸⁷
- x) En una de las más trascendentes ejecutorias de la Sala Superior se sostuvo que el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en términos del artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito, toda vez que, al realizar funciones de control, vigilancia y sanción respecto del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, lo cual permite al citado organismo desempeñar cabalmente su función fiscalizadora constitucionalmente prevista.⁸⁸

⁸² Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, resuelta el once de junio de dos mil dos.

⁸³ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003.

⁸⁴ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-05/2002.

⁸⁵ Vid., tesis relevante: INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 527-528.

⁸⁶ Vid., tesis de Jurisprudencia con el rubro: PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS, SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN, en *Jurisprudencia* ..., op. cit. volumen Jurisprudencia, pp. 170-172.

⁸⁷ Vid., tesis de jurisprudencia n° S3ELJ 13/2000.

⁸⁸ Vid., tesis relevante: SECRETO BANCARIO. ES INAPLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN, en *Jurisprudencia* ..., op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 753-755.

- xi) La solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una constitución de una entidad federativa y una ley electoral local, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, por lo que tanto los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas como la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, así como 116, fracción IV, incisos *b)* y *d)*, en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen competencia para conocer de tal conflicto, ya que la correspondiente solución en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, puesto que esto último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal.⁸⁹

4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Pues bien, como se mencionó al inicio de este trabajo, con la reforma constitucional y legal de 1996 se modificó sustancialmente el sistema que durante más de una centuria sustrajo los conflictos electorales

del control judicial en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, lo cual implicaba que tales conflictos electorales se resolvieran por órganos de naturaleza política —como las cámaras de los congresos—, con base en criterios propiamente políticos (como la imposición de quien conformaba la mayoría legislativa o la negociación), lo cual explica en gran medida la ausencia durante ese período de una jurisprudencia y doctrina científica acerca del derecho electoral en nuestro país, situación que sólo se empezó a superar con el establecimiento del primer tribunal electoral hace poco más de quince años y, de manera particular, hace poco más de seis años con el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se espera que la academia, por su parte, preste cada vez mayor atención a la función jurisdiccional electoral para contribuir al desarrollo científico del derecho electoral y el perfeccionamiento de nuestras instituciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte y según se ha procurado mostrar, está consciente del reto y compromiso con la justicia electoral y la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, con el objeto de *garantizar* la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas; el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto a los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos, así como la sujeción de todos los actos de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad.



⁸⁹ Vid., la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-026/2003 y acumulado.



Sección
ESTADOS

EL RECURSO DE REVISIÓN EN SONORA UN ESTUDIO COMPARATIVO

Marco Antonio Pérez de los Reyes *

SUMARIO: Introducción. 1. Concepto. 2. Normativa. 3. Ámbitos de Competencia. 4. Características Generales del Estado de Sonora. 5. Panorama Electoral de Sonora. 6. Cuadro comparativo en materia impugnativa electoral entre la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Electoral para el Estado de Sonora. 7. El recurso de revisión en el orden federal y local. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

En un sistema democrático de cualquier naturaleza, el proceso electoral constituye la base de su organización; por esa razón es necesario asegurar que todas sus etapas se desarrollen con apego a lo que dispongan las normas constitucionales y legales.

A lo largo de la historia nacional se han ido configurando medios de impugnación en materia electoral, para garantizar ese apoyo a la normatividad en el ejercicio del derecho fundamental de votar y ser votado.

Es sabido que desde la Constitución Política de la Monarquía Española, o Constitución de Cádiz de 1812, todavía bajo el dominio español, pasando luego por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 1814, inspirada en el pensamiento del Generalísimo Morelos, se regularon conductas que constituyen incipientes medios de impugnación en materia electoral, como lo fue la denuncia que se podía presentar ante los miembros de la mesa directiva de casilla, en cualquiera de los tipos de elecciones dado que éstas eran indirectas (de parroquia, de partido y de provincia), respecto al caso de cualquier individuo que hubiera amenazado o sobornado para conseguir ser electo «compromisario», y que al comprobársele en ese momento su responsabilidad, perdía su derecho de voz y voto (voto activo y pasivo), en la inteligencia de que si el denunciante no lograba demostrar la verdad de su dicho, él sería el que perdería su derecho de

voz y voto;¹ se reiteraron estas disposiciones en la Constitución de Apatzingán.²

Ya en el México independiente, a través de las diferentes constituciones nacionales y sus respectivas leyes reglamentarias, se fue creando un intrincado sistema de medios impugnativos electorales, todos ellos de carácter administrativo, puesto que al no existir aún un órgano jurisdiccional específico, las controversias en materia electoral eran conocidas y resueltas por la autoridad administrativa que en cada época fue responsable de llevar a cabo las elecciones.

En consecuencia, se puede afirmar que desde la Constitución de Cádiz en 1812 y hasta 1987 en que, con la debida reforma constitucional, se decretó el Código Federal Electoral que estableció el Tribunal de lo Contencioso Electoral, todos los recursos en materia electoral eran necesariamente de naturaleza administrativa, independientemente de que, en 1977, se estableció el recurso de reclamación para ser conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que debía «emitir una opinión» al respecto, para luego someterla a la consideración de la Cámara de Diputados, «ya que era ésta la facultada para aprobarla o rechazarla sin mayores consecuencias»,³ dada la existencia de los llamados Colegios Electorales, lo cual explica que la Suprema Corte de Justicia no haya resuelto el fondo de los pocos recursos de este tipo que llegaron a presentársele.

* Secretario académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder de la Federación, México.

¹ Artículos 35 al 103 de la Constitución Política de la Monarquía Española.

² Artículos 64 al 101 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

³ Elías Musí, Edmundo y Navarro Vega Ignacio. *Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, estructura y competencia. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, 2ª edición, pp. 7 y 8.

A partir de la fundación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, la tendencia ha sido aumentar los medios de impugnación jurisdiccionales, reduciendo paralelamente los recursos administrativos.

A raíz de la reforma político-electoral de 1996, al decretarse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema queda integrado por siete medios impugnativos, según lo expresa el artículo 3.2 de esta Ley, de los cuales uno es administrativo, el recurso de revisión, que ya venía dándose desde varios ordenamientos anteriores, y los otros seis son de naturaleza jurisdiccional.

1. CONCEPTO

El recurso de revisión es un medio de impugnación con que cuentan exclusivamente los partidos políticos, tanto durante el proceso electoral, como durante el período que transcurra entre dos procesos electorales, para combatir la legalidad de los actos y resoluciones emitidas por los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral y su Secretario Ejecutivo, ante el propio Instituto, y excepcionalmente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de obtener la modificación o revocación de tales actos o resoluciones.

2. NORMATIVA

Este recurso tiene, como otros, su fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41 fracción IV:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Con base en esta disposición constitucional, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación manifiesta en su artículo 3.2:

El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la constitu-

cionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

La misma ley aludida regula en forma específica este recurso en sus artículos 35 al 39 inclusive.

A su vez, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, al establecer la competencia y facultades de los diversos órganos que integran al Instituto Federal Electoral, señala en cada caso el fundamento de la función resolutoria de los recursos de revisión respectivos, en el entendido de que si bien el propio Instituto conoce y resuelve las impugnaciones interpuestas por esta vía, lo hace en función jerárquica, es decir, conoce y resuelve el órgano superior al impugnado.

Debe destacarse que las disposiciones jurisprudenciales, emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son aplicables también al resolver los recursos de revisión, según lo ordena el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: «La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral...»

3. ÁMBITOS DE COMPETENCIA

En virtud de que México presenta una conformación política compleja, se establecen diversos ámbitos competenciales.

Así, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

A su vez, el artículo 41 de la misma Constitución establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

De esta manera, se establecen dos órdenes competenciales en función de territorialidad, el de

la Federación y los locales, o de entidad federativa, al margen de que en los Estados de la República, en forma interna se cuente con un tercer orden competencial territorial, es decir, el municipal.

Con esta directriz, el artículo 116 de la referida Constitución Política manifiesta que:

... IV Las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral garantizarán que: ... d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; ...

En consecuencia, cada entidad federativa ha legislado para formar sus propias instituciones electorales, basadas en el modelo general establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta autonomía ha originado un panorama electoral diversificado y complejo, por lo que es necesario, en cada caso, conocer detalladamente la legislación electoral, sobre todo porque ahora se cuenta con un medio impugnativo de primerísima importancia, el juicio de revisión constitucional electoral, que procede para combatir actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos. Este juicio debe ser conocido y resuelto por la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, la que por tal motivo debe estudiar minuciosamente la legislación electoral de cada una de las treinta y dos entidades federativas; de aquí que ahora se analice de manera específica lo referente al Estado de Sonora, dado que en este año se lleva a cabo su proceso electoral para elegir, el próximo 6 de julio, al gobernador, 21 diputados por el principio de mayoría relativa, 12 de representación proporcional y 72 ayuntamientos.

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ESTADO DE SONORA

En la geografía nacional Sonora, por su extensión, ocupa el segundo lugar, con 184,934 km²; se encuentra ubicada en el extremo noroeste de la República Mexicana, entre los meridianos 108° 30' y 115° 00' de longitud oeste y los paralelos 26° 30' y 32° 15' de latitud norte. Limita al norte con los Estados Unidos de Norteamérica, al este con Chihuahua, al sureste con Sinaloa, al sur y al oeste con el Golfo de California, y al noroeste con el Estado de Baja California. En total Sonora representa el 9.2% de la superficie total del país.

La población sonorense alcanza los 2,216,969 habitantes. Esta población se distribuye en rubros de edades y sexos de la siguiente manera:

Población total por sexo según grupos quinquenales de edad, 2000

Grupos quinquenales de edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	2,216,969	1,110,590	1,106,379
0 - 4 años	244,619	124,895	119,724
5 - 9 años	246,494	125,302	121,192
10 - 14 años	228,055	115,733	112,322
15 - 19 años	218,530	110,432	108,098
20 - 24 años	210,638	104,754	105,884
25 - 29 años	195,388	96,583	98,805
30 - 34 años	172,782	84,967	87,815
35 - 39 años	154,516	76,116	78,400
40 - 44 años	131,251	65,236	66,015
45 - 49 años	99,234	49,469	49,765
50 - 54 años	80,037	40,221	39,816
55 - 59 años	61,747	30,932	30,815
60 - 64 años	52,615	26,211	26,404
65 y más años	105,330	51,496	53,834
Edad no especificada	15,733	8,243	7,490

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.* México, 2001.

Tasas específicas de participación económica por grupos quinquenales de edad según sexo, 2000

Grupo quinquenal de edad	Tasas específicas de participación económica		
	Total	Hombres	Mujeres
Entidad	53.7	73.4	34.3
12 - 14 años	6.5	9.9	3.3
15 - 19 años	37.1	45.3	28.6
20 - 24 años	63.4	82.3	43.3
25 - 29 años	72.1	95.7	46.9
30 - 34 años	74.1	98.1	50.4
35 - 39 años	70.3	97.2	46.9
40 - 44 años	69.8	96.3	45.2
45 - 49 años	68.6	96.8	42.7
50 - 54 años	61.5	86.6	32.6
55 - 59 años	50.0	75.9	26.2
60 - 64 años	40.3	65.4	17.0
65 y más años	19.9	35.5	6.4
No especificado	68.0	77.7	38.2

NOTA: Datos correspondientes al trimestre abril-junio. La tasa de participación económica es la proporción de la población de 12 años y más, disponible para la actividad económica.

FUENTE: INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo, 2000*. México, 2001.

Población de 5 años y más según condición de habla indígena y habla española, 2000

Condición de habla indígena y habla española	Nacional	Entidad
Población de 5 años y más	84,794,454.0	1,956,617.0
Habla lengua indígena	6,044,547.0	55,694.0
Habla español (%)	81.5	95.3
No habla español (%)	16.6	2.4
No especificado (%)	2.0	2.4

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México, 2001.

Población total por grupos de edad y su distribución porcentual según condición de discapacidad, 2000

Grupo de edad	Población total	Condición de discapacidad		
		Sin discapacidad	Con discapacidad	No especificado
Entidad	2,216,969	97.0	1.9	1.1
0 - 14 años	719,168	98.4	0.8	0.9
15 - 29 años	624,556	98.5	1.0	0.5
30 - 59 años	699,567	97.7	1.8	0.5
60 y más años	157,945	88.2	11.1	0.7
No especificado	15,733	35.0	1.5	63.5

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México, 2001.

Población total por sexo, 1930-2000

Año	Población total			Hombres (%)	Mujeres (%)
	Total	Participación en el total nacional (%)	Lugar nacional		
1930	316,271	1.9	21°	50.5	49.5
1940	364,176	1.9	21°	49.8	50.2
1950	510,607	2.0	21°	50.1	49.9
1960	783,378	2.2	19°	50.5	49.5
1970	1,098,720	2.3	18°	50.2	49.8
1980	1,513,731	2.3	18°	50.3	49.7
1990	1,823,606	2.2	18°	50.2	49.8
1995	2,085,536	2.3	19°	50.3	49.7
2000	2,216,969	2.3	19°	50.1	49.9

FUENTE: SIC e INEGI. *Censo General de Población y Vivienda*. México, varios años. INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos*. México, 1996. INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México, 2001.

Tasas de crecimiento promedio anual de la población, 1950-2000

Período	Nacional	Entidad
1950-1960	3.1	4.4
1960-1970	3.4	3.6
1970-1980	3.2	3.1
1980-1990	2.0	1.9
1990-2000	1.9	2.0

FUENTE: SIC e INEGI. *VII al XII Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000*. México, varios años.

Población total por grandes grupos de edad según municipio, 2000

Municipio	Grupos de edad				
	Total	0 - 14	15 - 64	65 y más	No especificado
Entidad	2,216,969	719,168	1,376,738	105,330	15,733
Aconchi	2,420	722	1,487	192	19
Agua Prieta	61,944	21,986	37,494	2,005	459
Álamos	25,152	8,287	14,705	1,902	258
Altar	7,253	2,414	4,385	366	88
Arivechi	1,484	448	841	161	34
Arizpe	3,396	1,023	2,017	315	41
Atil	718	208	436	70	4
Bacadéhuachi	1,348	410	792	122	24
Bacanora	943	255	534	131	23
Bacerac	1,366	489	758	96	23
Bacoachi	1,496	452	904	123	17
Bácum	21,322	6,832	13,079	1,278	133
Banámichi	1,484	468	875	123	18
Baviácora	3,724	1,028	2,328	338	30
Bavispe	1,377	443	790	129	15
Benjamín Hill	5,732	1,888	3,387	404	53
Caborca	69,516	23,088	43,169	2,829	430
Cajeme	356,290	110,905	225,553	17,735	2,097
Cananea	32,061	10,456	19,627	1,756	222

Marco Antonio Pérez de los Reyes

Municipio	Grupos de edad				
	Total	0 - 14	15 - 64	65 y más	No especificado
Carbó	4,984	1,733	2,944	262	45
La Colorada	2,306	688	1,358	207	53
Cucurpe	937	266	575	80	16
Cumpas	6,202	1,764	3,815	553	70
Divisaderos	825	241	488	91	5
Empalme	49,987	16,536	30,238	2,922	291
Etchojoa	56,129	18,779	33,688	3,385	277
Fronteras	7,801	2,902	4,591	254	54
Granados	1,235	308	806	111	10
Guaymas	130,329	41,707	80,995	6,778	849
Hermosillo	609,829	195,854	385,693	24,331	3,951
Huachinera	1,147	374	655	100	18
Huásabas	966	289	566	100	11
Huatabampo	76,296	24,379	46,691	4,656	570
Huépac	1,142	311	689	133	9
Imuris	9,988	3,474	5,866	533	115
Magdalena	24,447	8,181	14,699	1,384	183
Mazatán	1,584	470	953	142	19
Moctezuma	4,187	1,298	2,535	324	30
Naco	5,370	1,999	3,090	219	62
Nácori Chico	2,236	714	1,302	185	35
Nacozari de García	14,365	5,160	8,649	431	125
Navojoa	140,650	44,753	87,132	7,807	958
Nogales	159,787	53,441	100,946	4,383	1,017
Onavas	479	161	250	57	11
Opodepe	2,831	930	1,594	243	64
Oquitoa	402	78	250	70	4
Pitiquito	9,236	3,036	5,649	475	76
Puerto Peñasco	31,157	10,480	19,223	1,050	404
Quiriego	3,335	1,047	1,917	310	61
Rayón	1,591	428	928	212	23
Rosario	5,432	1,661	3,218	480	73
Sahuaripa	6,400	1,968	3,704	591	137
San Felipe de Jesús	416	117	255	36	8
San Javier	279	71	174	26	8
San Luis Río Colorado	145,006	49,148	88,376	6,340	1,142
San Miguel de Horcasitas	5,626	2,090	3,284	195	57
San Pedro de la Cueva	1,703	483	970	213	37
Santa Ana	13,526	4,361	8,230	858	77
Santa Cruz	1,628	570	943	102	13
Sáric	2,257	753	1,336	139	29
Soyopa	1,649	521	975	124	29
Suaqui Grande	1,175	366	720	73	16
Tepache	1,539	391	950	165	33
Trincheras	1,756	551	1,008	128	69
Tubutama	1,798	579	1,032	165	22
Ures	9,565	2,771	5,857	851	86
Villa Hidalgo	1,986	577	1,227	162	20
Villa Pesqueira	1,590	487	921	154	28
Yécora	6,069	1,989	3,551	437	92
General Plutarco Elías Calles	11,278	4,003	6,686	471	118
Benito Juárez	21,813	7,459	13,101	1,119	134
San Ignacio Río Muerto	13,692	4,669	8,284	638	101

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.* México, 2001.

Sus principales ciudades son Hermosillo (la capital), Ciudad Obregón, Guaymas, Nogales y San Luis Río Colorado. Se divide internamente en 72 municipios y 8,809 localidades.

Los habitantes prehispánicos de la región conformaron tribus de organización primitiva que los antropólogos suelen clasificar en dos grandes grupos, según sus raíces lingüísticas, a saber: los uto-nahua y los hokana; alternatively de cada uno se forman los pueblos autóctonos conocidos como pimas, ópatas, cahitas, yaquis y seris.

En el siglo XVI se llevó a cabo la penetración española con personajes como Álar Núñez Cabeza de Vaca, fray Marcos de Niza, Francisco de Ibarra y sobre todo fray Francisco Eusebio Kino, misionero jesuita, de origen tirolés, quien en 1687 inició la llamada reducción o colonización de la Pimeria Alta, y cuyo recuerdo como factor de transculturación aún es muy impactante. De este ilustre religioso, sus restos fueron hallados en 1966 en Magdalena Sonora, y ha sido considerado como uno de los forjadores de la Unión Americana, por ello se tiene de él una estatua en el Statuary Home del Capitolio en Washington.

En la época colonial las llamadas Provincias Internas de Sonora y Sinaloa configuraron una sola administración regional conocida como Nueva Andalucía, con capital en San Miguel de Culiacán, si bien para 1700 don Juan Bautista de Escalante fundó la ciudad de la Santísima Trinidad de Pitic, hoy Hermosillo, capital de la entidad sonorense y cuyo nombre actual se debe a don José María González de Hermosillo, héroe de la independencia, comisionado por el padre Hidalgo para levantar la insurrección en ese lugar.

En 1821 el intendente o gobernador español Alejo García Conde se sumó al Plan de Iguala y proclamó la independencia de Sonora y de Sinaloa, provincias que ya integradas a la nación mexicana, fueron gobernadas durante el imperio iturbidista (1822-1823) por fray Bernardo del Espíritu Santo, obispo de Sonora. En 1823 el Supremo Congreso de la Unión dividió estas provincias, formando la de Sonora con capital en Ures y la de Sinaloa con Culiacán.

Más tarde, a la caída del emperador Agustín de Iturbide, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se volvieron a unir las provincias aludi-

das, formando el Estado Unido de Occidente en 1824. Finalmente, en 1831 se dividió ya definitivamente la región, formando las dos entidades federativas que ahora se conocen.

La participación política nacional del Estado de Sonora ha sido muy importante; cinco presidentes de la República fueron originarios de este Estado, ellos son Félix María Zuloaga (de Álamos), Adolfo de la Huerta (de Hermosillo), Álvaro Obregón (de Navojoa), Plutarco Elías Calles y Abelardo L. Rodríguez (ambos de Guaymas). Igualmente, en Sonora se protagonizaron dos sucesos de suma trascendencia para la historia contemporánea de México; estos son, la huelga de Cananea que precipitó la Revolución, y el Plan de Agua Prieta de 1920, que derivó al llamado «Grupo Sonora» y al «Maximato» o dictadura callista.

Sobre el origen del nombre Sonora, existen varias versiones. Una de ellas señala que los conquistadores encabezados por Nuño Beltrán de Guzmán llegaron al río Yaqui el 7 de octubre de 1533, día de Nuestra Señora del Rosario, por lo que al río le pusieron el nombre de Nuestra Señora, lo que luego derivó a la voz Senora o Sonora; otros mencionan que se debe a una imagen de Nuestra Señora de las Angustias que portaba en tela el famoso explorador Álar Núñez Cabeza de Vaca, y que por la forma de los indios ópatas de pronunciar la voz Señora, derivó a Sonora. El primero en llamar a esta región Sonora fue Francisco Vázquez de Coronado, en 1540, cuando mencionó haber cruzado el Valle de La Sonora; igual mención hicieron en 1567 el conquistador Francisco de Ibarra y el religioso Cristóbal de Cañas. Finalmente, hay quien dice que el nombre del Estado se debe a que «Sonaba mucho» por sus riquezas minerales.

5. PANORAMA ELECTORAL DE SONORA

La actual Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, señala en su artículo 22 que:

La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo sonorense y se ejerce por medio de los Poderes Políticos del Estado. El Gobierno es, pues, emanación genuina del pueblo y se instituye para beneficio del mismo.

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

La organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como por los ayuntamientos, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley, para lo cual se integrarán los organismos electorales correspondientes. La certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad serán principios rectores en el ejercicio de la función electoral; las sesiones de los organismos electorales serán públicas en los términos que establezca la ley.

Igualmente se contará con un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán los organismos electorales y un Tribunal Estatal Electoral que tendrá la competencia y organización que determine la ley; dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El Tribunal Estatal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley.

Como puede apreciarse, en la redacción de los párrafos segundo y tercero de este artículo, se fundamenta la creación de sus organismos electorales y de los medios impugnativos electorales respectivamente, manifestando la posibilidad de que los organismos puedan resolver determinadas impugnaciones.

Dentro de este contexto se decretó el Código Electoral para el Estado de Sonora, mismo que en su artículo 30 establece:

Los organismos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso, en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos son los siguientes:

- I. El Consejo Estatal;
- II. Los Consejos Distritales;
- III. Los Consejos Municipales, y
- IV. Las mesas directivas.

A su vez, el artículo 44 del mismo ordenamiento señala que:

El Consejo Estatal es un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización y participación política de los ciudadanos, y es responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso en el Estado.

El Consejo Estatal reside en la ciudad capital y se integra con cinco consejeros propietarios y tres suplentes, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 46 del mencionado Código.

Los Consejos Distritales y Municipales tienen un ejercicio temporal, puesto que sólo funcionan

durante los procesos electorales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 69 respectivamente del propio Código.

Para efectos de sus elecciones internas, el Estado de Sonora se divide en 21 distritos electorales de la siguiente forma, de acuerdo con el artículo 82 del Código en comento:

Distrito	Cabecera
I	San Luis Río Colorado
II	Puerto Peñasco
III	Altar
IV	Nogales
V	Agua Prieta
VI	Magdalena de Kino
VII	Cananea
VIII	Arizpe
IX	Moctezuma
X	Sahuaripa
XI	Ures
XII	Hermosillo
XIII	Hermosillo
XIV	Hermosillo
XV	Guaymas
XVI	Ciudad Obregón
XVII	Ciudad Obregón
XVIII	Ciudad Obregón
XIX	Navojoa
XX	Etchojoa
XXI	Huatabampo

A su vez, para efectos de elegir a sus 12 diputados por el principio de representación proporcional, el Estado de Sonora se constituye en una sola circunscripción plurinominal (artículo 80 del mismo Código).

Lo referente a los medios de impugnación en materia electoral se encuentra regulado en el Código Electoral, en los artículos 201 al 247 inclusive. Los artículos 201 y 202 clasifican estos medios impugnativos de la siguiente manera:

- I. Medios impugnativos que se pueden interponer entre dos procesos electorales, es decir, en el «interproceso».
 1. Recurso de revisión
 2. Recurso de inconformidad

3. Recurso de reconsideración
- II. Medios impugnativos que se pueden interponer durante el proceso electoral.
 1. Recurso de revisión
 2. Recurso de apelación
 3. Recurso de queja
 4. Recurso de reconsideración
 5. Recurso de inconformidad

En cuanto hace a los aspectos de forma, en materia de medios de impugnación, en su regulación, en el orden federal y en el del Estado de Sonora, debe manifestarse que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contiene una sistematización más desarrollada, puesto

que regula primero las reglas generales aplicables a los medios de impugnación y luego lo referente a cada uno de esos medios en lo particular, en tanto que el Código de Sonora va intercalando en cada aspecto general, por ejemplo, requisitos de presentación, plazos de interposición, etc., los casos específicos de cada medio impugnativo.

Por esa razón, al hacer un estudio comparativo entre el recurso de revisión en el ámbito federal y el estatal de Sonora, se pueden observar paralelamente las disposiciones generales o reglas comunes de los medios impugnativos electorales, de acuerdo con el siguiente cuadro:

6. CUADRO COMPARATIVO EN MATERIA IMPUGNATIVA ELECTORAL ENTRE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y EL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE SONORA.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
1. El universo recursal se integra por: 1. Recurso de revisión 2. Recurso de apelación 3. Juicio de inconformidad 4. Recurso de reconsideración 5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 6. Juicio de revisión constitucional 7. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (artículos 3.2 y 4)	1. Recurso de revisión 2. Recurso de inconformidad 3. Recurso de reconsideración 4. Recurso de apelación 5. Recurso de queja (artículos 201 y 202)
2. Sólo uno de ellos es de naturaleza administrativa, el recurso de revisión. (artículo 36) Este recurso ocasionalmente adquiere naturaleza jurisdiccional, si se tramita dentro de los cinco días previos al de la elección. (artículo 37.1 h))	Sólo uno de ellos es de naturaleza administrativa, el recurso de revisión. (artículos 206 y 207)
3. En ningún caso la interposición de los medios de impugnación, producirán efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado. (artículo 6)	Igual. (artículo 205)
4. Durante el Proceso Electoral todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento, y si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas. Si la impugnación se hace en el «interproceso» el cómputo se hará contando solamente los días hábiles, entendiendo por tales todos, excepto sábados, domingos y los inhábiles en términos de la Ley. (artículo 7)	Igual. (artículo 204)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
5. Los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiera notificado, salvo las excepciones que marque la ley. (artículo 8) Una de estas excepciones se da en el caso del recurso de apelación para impugnar el informe que rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en que se dan tres días para impugnarlo. (artículo 43.1 a)) Otra excepción es la del recurso de reconsideración, con 2 o 3 días para impugnar, según el caso específico. (artículo 66)	El tiempo de interposición de los medios de impugnación varía, según la vía impugnativa de que se trate, entre la queja que presenta el caso de dos días contados a partir del día siguiente de que concluya el cómputo de circunscripción plurinominal. (artículo 224.IV). Y otros recursos que pueden impugnarse dentro de los cinco días contados a partir de que se tenga conocimiento o se hubiera notificado el acto o resolución que se impugnan, por ejemplo el recurso de apelación. (artículo 223) El recurso de revisión concretamente debe interponerse dentro de los tres días contados a partir del conocimiento o notificación respectiva. (artículo 223) Igual. (artículos 211 y 213)
6. Son requisitos de los medios de impugnación los siguientes: 1) Presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnados, salvo situaciones de excepción en este último aspecto. (artículo 9.1)	Igual. (artículo 211.1)
7. El escrito de presentación del medio impugnativo deberá contener: a) El nombre del actor; b) Su domicilio, para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir. (artículo 9.1 a) y b))	Igual. (artículo 211.II) Nota: No señala la posibilidad de que otra persona pueda oír y recibir notificaciones en lugar del promovente; en cambio manifiesta que si éste omite señalar domicilio, se considera que acepta ser notificado por estrados. De cualquier manera en el orden federal también se da la notificación por estrados, según las circunstancias que específicamente señala la ley en el rubro de notificaciones de cada medio impugnativo.
8. c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente. (artículo 9.1 a))	Igual. (artículo 211.III)
9. d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo. (artículo 9.1 d))	Igual. (artículo 211.IV)
10. e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados. (artículo 9.1 e))	Igual. (artículo 211.V)
11. f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso las que habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deben requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no hubieren sido entregadas, y (artículo 9.1 f))	Igual. (artículos 211.VI y 229)
12. g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente (artículo 9.1 g))	Igual. (artículo 211.VII)

El recurso de revisión en Sonora, un estudio comparativo

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
13. Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior (artículo 9.2)	Igual. (artículo 227.V)
14. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiendo sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno (artículo 9.3)	Equivale al artículo 227, de la siguiente manera: I. Por lo que toca a no haberse presentado por escrito ante el organismo electoral impugnado. II. No estén firmados autógrafamente por quienes los promueven (equivale al inciso g) de la Legislación Federal). Pero no se especifica la causal contenida en el inciso a) de esa misma Ley, si bien puede considerarse evidente que deberá contener el nombre del actor. Lo tocante a la frivolidad en materia procesal, se contiene en el primer párrafo de este artículo, igual que la notoria improcedencia por disposición de la propia ley. III. Señala carencia de agravios, pero no de hechos.
15. Los medios de impugnación presentes en esta Ley serán improcedentes en los siguientes casos: a) cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales; (artículo 10.1 a))	No tiene equivalencia, puesto que a una entidad federativa no le compete esta acción, que es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
16. b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubieren consentido expresamente, entendiéndose por estos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiere interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta Ley; (artículo 10.1 b))	Equivale al artículo 227.III, pero no se especifica el caso de actos consumados en forma irreparable ni los consentidos.
17. c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente Ley; (artículo 10.1 c))	Igual. (artículo 227.III)
18. d) Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por la Leyes, federales o locales, según corresponda para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado (artículo 10.1 d))	No hay referencia.
19. e) Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento (artículo 10.1 e))	Igual. (artículo 227.VIII)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
20. Procede el sobreseimiento cuando: a) El promovente se desiste expresamente por escrito; b) La autoridad responsable del acto o resolución impugnada la modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia; c) Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente Ley, y d) El ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos político-electorales. (artículo 11.1)	Equivale. (artículo 228)
21. Cuando se actualice alguno de los supuestos a que se refiere el párrafo anterior se estará, según corresponda, a lo siguiente: a) En los casos de competencia del Tribunal, el Magistrado Electoral propondrá el sobreseimiento a la Sala, y b) En los asuntos de la competencia de los órganos del Instituto, el Secretario resolverá sobre el sobreseimiento. (artículo 11.2)	No hay referencia.
22. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: a) El actor, b) La autoridad responsable, c) El tercero interesado. (artículo 12.1)	Equivale al (artículo 208), con la salvedad que al actor o promovente le denomina recurrente, en tanto en la legislación federal al tercero interesado también se le denomina compareciente.
23. Los candidatos también pueden ser coadyuvantes del partido político que los registró y de acuerdo con las reglas específicas que se señalan en la propia Ley. (artículo 12.3)	Equivale al artículo 209.
24. En el caso de coaliciones, la representación legal se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (artículo 12.4)	No hay referencia.
25. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos; b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, y c) Las organizaciones o asociaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos. (artículo 13)	Equivale al artículo 210.
26. Para la resolución de los medios de impugnación serán pruebas las siguientes: a) Documentales públicas b) Documentales privadas c) Técnicas d) Presuncionales legales y humanas, y e) Instrumental de actuaciones. (artículo 14.1)	En el (artículo 237 sólo se señalan las documentales públicas y las documentales privadas; éstas podrán ser tomadas en cuenta y valoradas como presunciones).

El recurso de revisión en Sonora, un estudio comparativo

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
27. También se agregan las pruebas confesional, testimonial, reconocimientos o inspecciones y pericial. (artículo 14.2, 3,7).	No hay referencia.
28. Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo serán el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos. El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho. (artículo 15)	Igual. (artículo 240)
29. Los medios de prueba serán valorados mediante las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en la Ley. (artículo 16.1)	Igual. (artículo 238)
30. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto a su autenticidad o la veracidad de los hechos a que se refieran. (artículo 16.2)	Equivale. (artículo 238)
31. Las documentales privadas, técnicas, presuncionales, instrumental de actuaciones, confesional, testimonial, reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, solo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados. (artículo 16.3)	No hay referencia.
32. En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes; entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción. (artículo 16.4)	No hay referencia.
33. La autoridad que reciba un medio de impugnación deberá de inmediato: 1. Dar aviso de su presentación al órgano resolutor 2. Fijarlo en estrados por un plazo de 72 horas. Si el medio impugnativo recibido no le es propio, lo remitirá sin trámite alguno, a la autoridad competente. De no hacer todo esto, incurrirá en la sanción que marca la ley. (artículo 17.1, 2 y 3)	Igual obligación de la autoridad de dar aviso a la resolutoria, pero la publicación sólo dura 48 horas. (artículo 214) No especifica lo que debe hacerse si se recibe un recurso que no le compete.
34. Dentro del plazo de publicación en estrados, se pueden presentar escritos de terceros interesados. (artículo 17.4)	Igual disposición, entendiendo que los requisitos para efectos del escrito de terceros interesados son similares. (artículo 214)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Código Electoral para el Estado de Sonora
35. Una vez cumplido el plazo se publicará en estrados; la autoridad deberá, dentro de las 24 horas siguientes remitir el expediente completo al órgano resolutor. (artículo 18.1)	El plazo de remisión es de 48 horas. (artículo 213)
36. El informe circunstanciado que rinda la autoridad respectiva debe ir firmado por el funcionario del caso. (artículo 18.2)	No especifica ese requisito (215.VII a) y b))

En lo que se refiere a la sustanciación (artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, correspondientes a los artículos 216 a 222 y 227 a 236 del Código Electoral para el Estado de Sonora), en términos generales coinciden las reglas específicas de ambos ordenamientos; sin embargo, dado que están intercaladas las disposiciones generales y las normas que rigen a cada medio impugnativo en particular, es precisamente al analizar algunos de ellos donde se pueden observar ciertas diferencias.

7. EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL ORDEN FEDERAL Y LOCAL

En este medio impugnativo de carácter administrativo, que es de conocimiento y resolución del Instituto Federal o local, según sea el caso, al confrontar la legislación federal con la del Estado de Sonora se pueden percibir los siguientes aspectos diferenciales:

- a) En lo que hace a la competencia, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral indica que será competente para conocer la Junta Ejecutiva o el Consejo jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado (artículo 36). En esta consideración se está tomando en cuenta la diferencia que se da si un recurso de revisión se interpone durante el proceso electoral o en el tiempo que transcurre entre un proceso federal y otro, en tanto que en el caso de Sonora corresponde la competencia al Consejo Estatal.
- b) En el ámbito federal se cuenta con cuatro días para interponer el recurso, contados a partir

del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo algunos casos expresamente señalados (artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral); en cambio en Sonora los recursos de revisión deberán interponerse dentro de los tres días posteriores a aquél en que se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnados (artículo 223 del Código Electoral).

- c) La resolución que emita el órgano del Instituto Federal Electoral deberá pronunciarse en la siguiente sesión ordinaria respectiva, posterior a la recepción del medio impugnativo, si bien en cualquier caso no se deberá exceder el plazo de doce días a partir de dicha recepción (artículo 37 de la Ley de Medios), en tanto que el Código de Sonora, en su artículo 216, manifiesta que el Consejo Estatal conocerá y resolverá en un término de ocho días después de la recepción del recurso.
- d) Por lo que toca a las notificaciones, que en el Código de Sonora de manera general se regulan entre los artículos 230 y 236, se incurre en el error que aparece en la legislación federal de mencionar el correo certificado (artículo 39.1.c de la Ley de Medios), cuando en realidad debiera hablarse de correo documentado. Además, en el Código de Sonora no aparece expresamente señalada la notificación por fax, que en casos urgentes o extraordinarios, y a juicio de quienes presiden los órganos competentes, pueden determinarse en el campo federal, según lo expresa el artículo 29 de la propia Ley General del Sistema de Medios.

Por lo demás, debe considerarse que este medio impugnativo, en ambos casos, viene a implicar la posibilidad de que la propia autoridad administrativa supere cualquier deficiencia que hubiere presentado un acto o resolución de su incumbencia, pero en todo caso es posible que el afectado pueda presentar, en una nueva vía impugnativa, la consideración de sus agravios ante un órgano jurisdiccional.

Por eso, para muchos es relativa la importancia del recurso de revisión, o su equivalente en las distintas legislaciones locales, y por ello se inclinan por sugerir su eliminación, para que todos los medios impugnativos sean de carácter jurisdiccional.

CONCLUSIONES

Este ensayo que presenta una panorámica del recurso de revisión en materia electoral en el ámbito del Estado de Sonora, es decir, en un análisis comparativo entre lo dispuesto en esa entidad y lo que rige en mate-

ria federal, se observa que la similitud se destaca más que las diferencias, porque el legislador sonorense procuró, en la medida de lo posible, guiarse por los parámetros de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de que el recurso de revisión, por su carácter administrativo no implica aspectos que requieran una interpretación profunda de la ley, y sí, en cambio, se cuenta con el apoyo que la ley y la jurisprudencia proporcionan a los órganos resolutores.

De cualquier forma, este tipo de estudios comparativos hace resaltar la conveniencia de que a futuro pudiera haber unificación en la legislación electoral de todo el país, lo que facilitaría la impartición de la justicia en beneficio de todos los actores electorales.

Esa unificación es difícil de lograr, dada la pluralidad de culturas que se dan en el país; sin embargo, el reto de lograrla es suficiente aliciente para seguir investigando los aspectos relevantes de este verdadero mosaico legislativo electoral, que finalmente tiene en común fortalecer la democracia en el país.





Sección de
BIBLIOHEMEROGRAFÍA

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Índice general de la revista
***Justicia Electoral* 1992-2002**

HUERTA OCHOA, CARLA
CONFLICTOS NORMATIVOS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
UNAM, MÉXICO, 2003, 215 pp.

La complejidad de los sistemas normativos en la actualidad, caracterizada entre otras cosas por la diversificación y pluralidad en las distintas fuentes de producción normativa, así como por la internacionalización del derecho, obliga a reflexionar sobre los problemas derivados de la contradicción entre las normas del propio sistema y el papel de los operadores jurídicos en la solución de los mismos. En consecuencia, el tema de los conflictos normativos adquiere renovada importancia y la necesidad de su estudio particular interés.

De ahí la relevancia del libro que ahora se reseña, el cual tiene por objeto, precisamente, organizar el material existente en la doctrina y elaborar un marco teórico para encontrar procedimientos objetivos, unificados y claros para resolver los problemas de aplicación de normas en caso de un conflicto normativo. Su autora, Carla Huerta Ochoa, es doctora en derecho, profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad y ha realizado diferentes estancias de investigación en el extranjero, en especial, en las universidades de Kiel en Alemania y de Lund en Suecia, al lado de destacados juristas como son Robert Alexy y Lars Lindahl, entre otros.

La obra, cuya génesis se encuentra en la estancia de investigación realizada en la Universidad de Kiel al lado del profesor Alexy, llena una laguna en la literatura especializada en nuestro país y nos acerca al pensamiento de múltiples autores contemporáneos de distintas latitudes. El texto es una puesta al día en la materia, cuenta con abundantes referencias doctrinales (entre las que destacan las fuentes en lengua alemana) y contribuye al debate sobre el concepto mismo del derecho y a los alcances de la lógica deóntica en relación con los conflictos normativos.

La obra se divide en cinco capítulos. El primero de ellos sitúa al lector en el contexto general y es

una aproximación a los conceptos de sistema y orden jurídicos que serán analizados a lo largo de la obra; el segundo capítulo está dedicado a la definición y tipología de los conflictos normativos; el tercero aborda la cuestión de la contradicción lógica y la contradicción normativa; el cuarto precisa los presupuestos del concepto de conflictos normativos, y, finalmente, en el capítulo quinto se proponen algunas soluciones y respuestas posibles a tales conflictos.

A lo largo del texto la autora va delineando finamente el objeto de su investigación; para ello distingue distintas piezas con las que después elaborará el complejo rompecabezas que finalmente enmarcará, en el último capítulo, con una sugerente propuesta de análisis y solución de aquello que se denomina conflicto normativo.

El primer capítulo inicia con una reflexión sobre el significado de algunos conceptos como derecho, sistema jurídico, norma, validez, entre otros. La autora precisa la noción del derecho como normativa, revisa la estructura y función de las normas jurídicas, distingue los conceptos de sistema y orden jurídico, así como los de vigencia y eficacia de la norma, por un lado, y de existencia y pertenencia al sistema, por el otro.

Concebir al derecho como sistema jurídico permite predicar de él unidad, coherencia, consistencia, completitud e independencia.¹ Pilares conceptuales que servirán de sustento para el análisis de los conflictos normativos. En este sentido —se apunta en el texto—

¹ En el texto se precisa que el concepto de sistema jurídico «se refiere más que al contenido del derecho, a su estructura, a su dinámica, al modo en que operan y se relacionan sus normas y, por lo mismo, a la forma en que se aplican para la solución de conflictos de intereses tomando en consideración su funcionamiento como unidad». El concepto de sistema jurídico «representa una forma de ser o de organizarse del derecho que refleja su estructura y operatividad». *Conflictos normativos*, México, UNAM, 2003, p. 16.

la concepción dinámica del derecho como sistema implica, en primera instancia, que sus elementos se relacionan formando una unidad, lo que determina el funcionamiento del propio sistema al establecer una estructura que explica la forma en que las normas jurídicas operan y se relacionan, ya sea mediante la complementación, la coordinación, la oposición y la superposición.

Desde esta perspectiva, el derecho es entendido como un tipo de normativa que opera como un sistema, y cuya estructura no solamente permite sino que implica la interrelación de sus normas. Siguiendo las tesis de Alexy, «el enunciado normativo es una formulación lingüística cuyo significado son las normas jurídicas», mientras que las proposiciones normativas «son las oraciones que describen el derecho de conformidad con determinados criterios, como por ejemplo: validez, justicia, algún valor, etc.». La función del lenguaje en los enunciados normativos es de carácter prescriptivo, mientras que en las proposiciones normativas es descriptivo en tanto no se les reconozca otro carácter en el sistema. Respecto de su estructura lógica, la norma se integra por un supuesto de hecho, la cópula y la sanción o consecuencia jurídica prevista en términos de derechos u obligaciones. Por su parte, la estructura gramatical del enunciado normativo no necesariamente coincide con la estructura lógica de la norma, ya que, debido a la estructura unitaria del propio sistema jurídico, en un enunciado normativo se pueden encontrar diversas normas o sólo parte de ellas.

Desde el primer capítulo la autora distingue diferentes términos que permiten un mejor y más claro tratamiento del problema. La primera y fundamental de sus distinciones consiste en diferenciar los conceptos de sistema y de orden jurídico, «con el objeto de separar la estructura del contenido del derecho» y así poder «explicar la operatividad en el tiempo de las normas jurídicas». Para ello sigue los conceptos teóricos de la dinámica y estática jurídica propuestos por Kelsen, así como otras consideraciones de distintos autores como Hart, Alchourrón, Bulygin, Raz, entre otros.

La teoría dinámica concibe al derecho en movimiento en virtud del concepto de facultad legislativa y, en consecuencia, se ocupa de la producción de normas que permite explicar la estructura del sistema

jurídico y la forma en que las normas que lo integran se relacionan. La teoría estática, en cambio, explica el derecho a partir del análisis de la norma y la coacción, de los conceptos jurídicos fundamentales. La noción estática corresponde a la de derecho como normativa (en el sentido de la regulación de conductas humanas) y la dinámica a la de sistema jurídico. Como se destaca en el texto, «se podría hablar de una visión estática cuando se describe al derecho como contenido, como un tipo específico de normativa, incluyendo los conceptos jurídicos, las instituciones y las normas, y de una visión dinámica si se describe al sistema jurídico como estructura, identificando sus reglas y principios de operación y cambio». Estas ideas llevan a la distinción fundamental entre sistema y orden jurídico, lo que permite entender la diferencia entre otras categorías como son pertenencia y vigencia, así como definir la operatividad de las normas en el tiempo.

El sistema jurídico inicia con una Constitución como norma básica y abarca la totalidad de las normas que forman parte del derecho de un Estado, mientras que el orden jurídico se refiere al grupo de normas vigentes en un momento determinado. Cada nuevo orden derivado de una variación en su normativa general comparte con los anteriores la misma norma básica y las demás normas que no han sido derogadas. La distinción entre sistema y orden permite, a su vez, aclarar la diferencia entre pertenencia de una norma al sistema y su vigencia, y define también la operatividad temporal de las normas jurídicas.

En palabras de la autora, «la distinción entre sistema y orden jurídicos resulta de la naturaleza dinámica del derecho, por lo que el sistema comprende la totalidad de las normas que se correlacionan en virtud de la unidad que conforman de acuerdo con una determinada estructura «deductiva» a partir de un principio específico (la Constitución), y de conformidad con los criterios que lo ordenan. El sistema se integra por una secuencia de conjuntos de normas vigentes en distintos momentos definidos temporalmente por los cambios en el conjunto de normas jurídicas generales; y el orden jurídico se define como cada uno de esos conjuntos de normas vigentes en momentos específicos distintos» (p. 34).

La distinción entre sistema y orden jurídicos, además de ilustrar la dinámica del sistema, hace posible vincular las normas a los principios de completitud y coherencia que, a su vez, permi-

ten resolver situaciones como las lagunas en el derecho y su integración interpretativa. Dicha distinción además permite la identificación de los conflictos normativos auténticos, ya que estos sólo se pueden producir entre normas vigentes que comparten el mismo ámbito de aplicación, en un mismo orden jurídico (p. 35).

El concepto de sistema jurídico, nos dice la autora, «implica una construcción lógica que cuenta con una base normativa y unas reglas de inferencia fundamento de su dinámica, mientras que el concepto de orden jurídico sirve para identificar un conjunto de normas jurídicas aplicables». El orden jurídico, por su parte, es un conjunto de normas que integra el sistema en un momento determinado, las cuales resultan aplicables a uno o varios casos específicos, por lo que su operatividad en el tiempo es sincrónica, dado que todas las normas de un orden jurídico están vigentes en un momento determinado y se aplican de forma simultánea. Mientras que un sistema, como sucesión infinita de órdenes jurídicos, opera de forma diacrónica sin una temporalidad estricta al estar constituido tanto por las normas vigentes como por las derogadas que pudieran ser aplicadas en casos excepcionales de manera retroactiva. Esto es así en virtud de que la derogación de una norma no afecta su pertenencia al sistema sino su vigencia y, en consecuencia, su aplicabilidad.

De ahí la importancia de distinguir entre vigencia y eficacia, por un lado, y existencia y pertenencia, por el otro, lo que a su vez permite conocer las formas en que las normas se integran y forman parte de un sistema jurídico, así como los modos en que se eliminan de él. Tanto la vigencia como la eficacia se encuentran relacionados con la obligatoriedad y aplicabilidad de las normas, mientras que los conceptos de existencia y pertenencia se encuentran referidos, en primera instancia, a los modos en que las normas se integran o se eliminan del sistema jurídico, más que a su aplicabilidad. Aunque tales conceptos están intrínsecamente relacionados, dado que la existencia de una norma depende normalmente de su vigencia y su obligatoriedad permite calificarla como perteneciente al orden jurídico, aunque la pérdida de vigencia no elimina la pertenencia de la norma al sistema respectivo.

Por otra parte, se dice que una norma existe y pertenece al sistema cuando es creada conforme a las reglas del orden jurídico vigente, por lo que, des-

cartada la posibilidad de nulidad *ipso iure*, su validez se presume hasta en tanto no sea declarada nula, lo que si bien limita su aplicación no la excluye del sistema. La pertenencia significa, por tanto, «que los órganos aplicadores admitan como válidos los actos creadores de las normas y presuman que se ha cumplido con las reglas del sistema por lo que resultan obligatorias». Por ello se considera a la Constitución, en tanto norma fundamental, como criterio de identificación y pertenencia de todo el sistema en tanto establece y regula los procesos de creación normativa (p. 45).

El capítulo segundo está dedicado a los conflictos normativos en sentido amplio, en él se definen y distinguen conceptos claves; se analiza la cuestión de inconstitucionalidad como conflicto normativo; se propone una clasificación de los mismos considerando el pensamiento de autores como Kelsen, Weinberger, Alexy, Wiederin, entre otros, y se hace un análisis de las contradicciones normativas a partir de los operadores deónticos.

El capítulo inicia con una reflexión sobre el concepto y tipología de los distintos conflictos normativos. En este sentido, la cuestión de los conflictos normativos se plantea a partir de la duda sobre si existe la posibilidad de que en un orden jurídico sean simultáneamente aplicables a un mismo caso dos o más normas y que, entre éstas, pueda producirse una contradicción en virtud de lo cual sólo una de ellas puede ser aplicada. En estos casos, el órgano competente debe elegir una de las normas en conflicto, tomando en cuenta que las consecuencias jurídicas de cada una de ellas son diversas y, en ocasiones, contradictorias.

El tema de los conflictos normativos se analiza en el marco de la coherencia y consistencia del sistema jurídico, considerando a la norma como el contenido del enunciado normativo que expresa conductas debidas, que pueden ser obligatorias, prohibidas o permitidas. De esta forma existe un conflicto normativo, como género, «cuando dos o más normas son formal o materialmente incompatibles, es decir, en virtud de los procedimientos de su creación o de sus contenidos respectivamente». Sin embargo, cuando el problema radica en la validez de una norma por incompatibilidad formal por violaciones al procedimiento previsto para la creación de normas, no estamos en presencia de un conflicto normativo auténtico, sino de una infracción.

Así, se distingue entre infracciones y contradicciones normativas. Estas últimas sí representan un conflicto normativo auténtico porque se configuran como una contradicción material por tener el mismo ámbito de aplicación y ser sus contenidos normativos incompatibles, por lo que no pueden ser satisfechas al mismo tiempo, en virtud de que el cumplimiento de una produce, necesariamente, la desobediencia de la otra.

En consecuencia, existe una contradicción normativa cuando se da un conflicto entre dos normas, ya sea que éste se sitúe en la estructura de la norma o en su operatividad.

Atendiendo a la estructura de la norma se habla de «conflicto obligacional» si el problema se encuentra en el supuesto, en el carácter (el operador deóntico) o en el contenido (conducta regulada) y de «conflicto de sanciones» (entendiendo el término sanción en su sentido amplio como consecuencia jurídica) cuando el problema se presenta en la consecuencia normativa. Además, cuando el problema se ubica en el supuesto («conflicto obligacional») pueden darse dos tipos de conflictos, ya sea que la contradicción se presente respecto del carácter de la norma (si es obligatoria, prohibida o permitida) o en su contenido (la conducta regulada). En el primer caso estamos en presencia de lo que la autora denomina una «contradicción deóntica», dado que la oposición se encuentra en la cópula; mientras que en el segundo caso se trata de una «contradicción lógica» derivada de la imposibilidad fáctica de realizar simultáneamente las dos acciones prescritas (p. 53).

Por otra parte, atendiendo a la operatividad del sistema, dado que las contradicciones normativas no se refieren a un problema de validez formal, sino a un enfrentamiento entre los contenidos normativos, pueden presentarse diferencias respecto de los tipos de normas de conformidad con su forma de aplicación en el caso de un conflicto, por lo que se habla, por un lado, de «conflictos de reglas» cuya forma de aplicación es absoluta y, por el otro, de «colisiones de principios» los cuales requieren para su aplicación de una ponderación.

Respecto de la inconstitucionalidad como conflicto normativo, en el capítulo segundo se precisa que en un sistema jerarquizado en el cual se puede distinguir entre reglas y principios, es posible hablar también de la existencia de conflictos tanto de orden procedimental formal (infracciones) como de tipos de contenidos normativos. En este último supuesto, si bien en el caso

de conflictos de reglas parece claro que impera el principio de jerarquía, en el caso de colisión de principios, dado que la colisión se podría presentar con una norma secundaria de carácter especial, el órgano aplicador podría no declarar la inconstitucionalidad de la norma, ya que en caso de colisión de principios corresponde al juez determinar la forma en que éstos deben coexistir determinando su prelación para el caso concreto. En el caso de conflicto de reglas, por su forma de aplicación, «el juez tendría que hacer una interpretación conciliadora que permitiera preservar la coherencia de la Constitución y resolver el caso, para lo cual debe establecer su significado y cuál de las reglas es la que resulta específicamente aplicable, pero solamente una de las normas será aplicada al caso». Además, debe tenerse en cuenta que no toda inconstitucionalidad plantea una contradicción aunque sí un conflicto normativo (p. 63).

En los siguientes dos apartados del capítulo segundo se propone una clasificación de los conflictos normativos, ya sea por el criterio de pertenencia de la norma (intrasistemáticos y extrasistemáticos), el de jerarquía entre normas del mismo o distinto rango, el de validez en un sentido formal (infracciones) y material (contradicción normativa); asimismo, se analizan las clasificaciones propuestas por algunos autores, en particular, Kelsen, Weinberger, Alexy, Wiederin, Ross y Bobbio. Finalmente, se hace un interesante análisis de las contradicciones normativas a partir de los operadores deónticos concluyendo que «existen diferentes formas de concebir un conflicto normativo, y la dificultad para determinar su naturaleza radica en que, básicamente, los conflictos pueden ser descritos de tres formas distintas: a) como la imposibilidad de satisfacer o cumplir dos normas de manera simultánea; b) como la situación en que las normas aplicables a un caso llevan a consecuencias incompatibles, o bien, c) como el hecho de que la existencia de dos normas incompatibles hacen que la descripción de un sistema jurídico sea contradictoria» (p. 84).

En el tercer capítulo «Sobre la contradicción normativa» se plantea la cuestión fundamental de determinar si es posible una contradicción entre normas en un sistema jurídico que predica unidad, coherencia y consistencia; asimismo, se trata el aspecto, ampliamente debatido por la doctrina, de si en un conflicto normativo estamos en presencia de una contradicción lógica o no y en este último caso, de qué tipo de contradicciones trata.

De esta forma, partiendo del supuesto de que en cada sistema normativo solamente es aplicable un orden jurídico válido en un determinado momento y después de una revisión amplia de la doctrina, se concluye que en un sistema jurídico los conflictos normativos no sólo son posibles, sino que para resolverlos deben preverse los mecanismos necesarios para su identificación y solución adecuada que permita evitar que los conflictos se produzcan (p. 95).

Lo anterior es así en virtud de que el concepto de contradicción normativa no se sitúa en el plano de la lógica tradicional, pues no se refiere a la imposibilidad lógica de la existencia ontológica y verificación simultánea de hechos o situaciones descritos por enunciados contradictorios, dado que la contradicción normativa no se plantea en términos de verdad o falsedad, pues de las normas no se predicen atributos de verdad, sino sólo atributos normativos, como es su validez, donde opera la denominada lógica deóntica; sin embargo, lo anterior no impide calificar a determinados conflictos normativos como contradicciones lógicas cuando éstas se presenten en sus contenidos o entre los enunciados que determinan la validez de una norma (p. 116).

El capítulo cuarto está dedicado a los presupuestos del concepto de conflicto normativo y en él se vuelve al análisis de la unidad del sistema jurídico y sus propiedades formales, así como a la cuestión de la validez de las normas ya sea como criterio de obligatoriedad o de pertenencia y de la denominada validez definitiva y validez *prima facie*.

De la noción de unidad del sistema jurídico derivan la coherencia y consistencia del sistema jurídico, como propiedades necesarias que otorgan al sistema su racionalidad. La coherencia se relaciona con la razonabilidad del sistema en su conjunto mientras que la consistencia, como ausencia de contradicciones, se predica de las normas y de sus relaciones entre sí, por lo que ambas, coherencia y consistencia, si bien diferentes se encuentran estrechamente relacionadas (p. 123). Asimismo, la idea de unidad sirve también como medio para evitar los conflictos al permitir la interpretación sistemática.

Sobre esta base, se considera que el hecho de que existan conflictos normativos no significa que el sistema jurídico sea inconsistente, pues las inconsistencias o contradicciones dependen de las circunstancias de ciertas normas y por tanto determinadas inconsistencias no

pueden calificar al sistema en su conjunto como incoherente. En palabras de la autora «la coherencia y la consistencia constituyen características importantes, pero distintas del sistema jurídico. La coherencia debe ser concebida como un atributo relativo a la racionalidad del sistema jurídico que se encuentra implícito en el concepto mismo de unidad, pero no constituye una condición de su validez, sino de la eficacia de sus normas. Por otra parte, un sistema jurídico racional que pretenda ser genéricamente eficaz debe ser, además de coherente, consistente, en virtud de lo cual debe prever mecanismos de solución de los conflictos normativos. La consistencia entendida como no contradicción entre las normas de un sistema jurídico implica la posibilidad de su satisfacción, lo cual denota su eficacia normativa» (pp. 133-134).

Tales propiedades formales del sistema, junto con otras como la completitud y la independencia² operan como presupuestos de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas, más que como atributos del orden jurídico, por lo que deben considerarse como principios regulativos del sistema jurídico que tienen por objeto hacerlo eficaz y que sirven de guía a los operadores jurídicos en la aplicación de su normativa.

Por otra parte, se abordan otras cuestiones básicas relacionadas con el carácter dinámico del sistema jurídico, como son los procesos de creación normativa y derogación. Los primeros determinan la estructura del sistema y la ordenación de sus normas a través de los principios de jerarquía y de distribución de competencias y, por tanto, la validez de sus normas. La derogación, por su parte, actúa como mecanismo de solución de conflictos al privar de validez a determinada norma y, por ende, de aplicabilidad. Ya se trate de normas expresas o de los denominados principios derogatorios como el de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*); el de jerarquía (*lex superior derogat legi inferiori*), el de

² Sobre la independencia como propiedad formal del sistema, se destaca que, mientras la falta de completitud (como presupuesto de interpretación más que propiedad real del sistema), coherencia y consistencia producen problemas serios de funcionamiento del sistema, la independencia, en cambio, no impide la aplicación de las normas, sino la redundancia y sobreabundancia y no afecta su eficacia ni produce conflictos normativos. Cfr. *Conflictos normativos*, op. cit., p. 134.

temporalidad (*lex posterior derogat legi priori*), etc.; estos principios pueden ser considerados como criterios de solución de conflictos.

Sin embargo, dada la existencia de distintos conflictos normativos no todos se resuelven mediante la derogación de una de las normas en conflicto, pudiendo resolverse mediante la interpretación que concilie los contenidos de las normas, la no aplicación de una de ellas o, en caso de colisión de principios, mediante su ponderación. Lo mismo que a través de la anulación mediante los procedimientos jurídicos necesarios que permitan la declaración de nulidad y que deben estar expresamente previstos (pp. 143-144).

En otro apartado del mismo capítulo se trata la cuestión de la validez de las normas caracterizada por su aceptación, aplicación y acatamiento obligatorios. Al respecto se afirma, entre otras cosas, que mientras la validez de una norma no sea cuestionada y se establezca formalmente lo contrario, la norma sigue siendo obligatoria dado que la validez está determinada por el sistema jurídico, por lo que no puede ser inferida lógicamente. La validez de una norma sólo puede depender de otra norma, de las reglas de creación y competencia previstas y de la compatibilidad entre sí.

Finalmente, en el capítulo quinto se hace referencia a las posturas tradicionales en la solución de conflictos normativos, al tratamiento de éstos últimos en la teoría de Robert Alexy, a la ponderación como procedimiento de solución de conflictos entre principios junto con otros elementos jurídicos de solución, para concluir con un ejercicio de descripción de algunos procedimientos de solución de conflictos normativos tanto de reglas como de principios.

De esta forma se señala que tradicionalmente la cuestión de los conflictos normativos se ha tratado como un problema de prevalencia de normas en un sistema jerarquizado a través de

reglas derogatorias o mediante principios interpretativos. En general el procedimiento tradicional se basa en la utilización y combinación de tres criterios: el de jerarquía, el de especialidad y el temporal o cronológico, de forma que la norma en conflicto que satisfaga el mayor número de criterios de prevalencia será la aplicable y jurídicamente obligatoria.

Sin embargo, no todos los conflictos normativos pueden resolverse mediante la supresión de la validez de una de las normas en conflicto, por lo que se considera necesario encontrar otros mecanismos de solución. Uno de ellos es la distinción entre reglas y principios en la aplicación de los criterios de solución del conflicto, así como la ponderación como procedimiento de solución en caso de colisión entre principios. Asimismo, se considera la importancia del papel de la interpretación sistemática en la solución de conflictos normativos, de la justificación y argumentación y del análisis de las fuentes, en particular, de los principios.

En general, entre los diferentes procedimientos posibles de solución de conflictos normativos, se considera que estos «se resuelven en primera instancia delimitando el ámbito de aplicación de las disposiciones relevantes y haciendo coherentes los contenidos normativos a través de la interpretación sistemática»; siendo también posible establecer una regla de conflicto, tratar de equilibrar los intereses legislativos contrapuestos, con el objeto de interpretar y priorizar los intereses subyacentes y reconciliar los objetivos del derecho, buscando preservar la coherencia del sistema (p. 201). El libro termina con una reflexión general sobre la importancia de establecer mecanismos claros de solución de conflictos normativos, puntualizando que las formas de solución dependen de los tipos de conflictos normativos, pues a cada uno de ellos corresponde una forma de solución específica. 

Mauricio I. del Toro Huerta *

* Profesor Investigador de la Escuela Judicial Electoral.

MORODO, RAÚL Y MURILLO
DE LA CUEVA, PABLO LUCAS.
*EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*
PRIMERA EDICIÓN, MÉXICO, 2001,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 194 pp.

La obra que se reseña es de divulgación y es el más reciente de los trabajos en materia de partidos políticos de sus autores, quienes antes ya habían realizado otras, tales como *Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820* de Raúl Morodo; él mismo es coautor de la obra *Los partidos políticos en España* publicada en 1979. Por su parte, Pablo Lucas Murillo de la Cueva escribió, entre otros, *El derecho de asociación*, publicado en 1996, y ha escrito muchos artículos sobre el tema en distintas revistas especializadas. Ambos cuentan con experiencia en la materia; inclusive Morodo participó activamente en las comisiones legislativas del constituyente español de 1978, que previno la existencia de los partidos políticos en su Ley Fundamental.

El contenido de la obra se divide en doce apartados:

Los partidos políticos y el Estado democrático; El proceso de constitucionalización de los partidos políticos; La elaboración del artículo 6º de la Constitución de 1978; El derecho de partidos en España; La naturaleza del derecho a crear y afiliarse a los partidos políticos; El contenido del derecho a crear partidos políticos; Los sujetos del derecho a crear partidos políticos; El procedimiento de creación de los partidos políticos; La inscripción registral; La estructura interna y el funcionamiento democráticos; El control sobre los partidos políticos; Partidos políticos y representación política, y La financiación de los partidos políticos.

En el primero, los autores describen la participación destacada de los partidos políticos en los estados democráticos modernos y señalan que su existencia es un fenómeno generalizado en éstos.

Consignan que los partidos políticos son protagonistas en los regímenes representativos y concluyen que aquellos son y serán por mucho tiempo los actores principales en la lucha por el poder político; afirman, incluso, parafraseando a Antonio Gramsci, que en los estados de partidos, éstos son el soberano, el nuevo príncipe.

Hacen algunas precisiones histórico-doctrinales en el apartado segundo, apoyándose principalmente en la obra clásica de Maurice Duverger y en los trabajos de Derecho Constitucional del italiano Paolo Biscaretti di Ruffia; asimismo, en las obras de autores especializados en partidos políticos, tales como Sartori, Panebianco y Michels.

Analizan algunas ideas tanto de Rousseau como de Tocqueville, en relación con lo que representaban los partidos políticos en sus respectivas sociedades; y el proceso de constitucionalización de los institutos políticos en Europa, principalmente en Francia, Italia, Alemania y España. Destacan las conquistas de los partidos de corte obrero, que por carecer de los apoyos económicos de los que gozaban los partidos pertenecientes a la burguesía, siempre estuvieron en pie de lucha y fueron ganando terreno hasta conquistar en el siglo xx, el que los partidos políticos fueran reconocidos como entes indispensables en el desarrollo democrático y su existencia se estatuyera en las leyes fundamentales de sus estados.

Por lo que ve a España, tal como hacen constar los autores en el apartado tercero, la constitucionalización de los partidos políticos tuvo lugar en 1978, en un período de una segunda posguerra. Recor-

demos que a la muerte del general Francisco Franco en el año 1975, se restauró en España la monarquía con el carácter de constitucional, en la persona de Juan Carlos I, quien propició la transición hacia un régimen democrático en la Constitución de 1978.

En efecto, antes de la restauración de la monarquía, mediante decreto del 13 de septiembre de 1936 de la Junta de la Defensa Nacional, los partidos políticos estuvieron prohibidos y quien intentara formar alguno podía ser castigado con pena de cárcel por delito de asociación ilícita, pues dentro de la «legalidad» de la dictadura, el que se preveía era un partido único, el Movimiento Nacional, y no fue sino hasta la muerte del dictador cuando se inició la transición al régimen democrático.

Así, en la Constitución española de 1978, los partidos políticos, en términos similares de lo ocurrido en otros estados de Europa, fueron incorporados a dicho ordenamiento jurídico. Sin embargo, señalan los autores, no obstante que España fue de los últimos países europeos que lo hizo, no aprovechó la experiencia de los demás para realizar una reforma superior.

El coautor de la obra, Raúl Morodo, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto, presentó una enmienda que no prosperó del todo. Pretendía dicho grupo parlamentario que la Constitución previera la existencia de los partidos políticos y se les reconociera como entes necesarios para expresión de la voluntad popular, de estructura interna y funcionamiento democráticos que debían ser financiados con cargo al presupuesto del Estado y controlados por el Tribunal Constitucional. No fue sino hasta que tomó conocimiento el senado, cuando se aceptó una enmienda al proyecto en cuanto a los partidos políticos y fue lo concerniente a la democracia interna de aquellos; pero en términos generales esta cámara, como la de los diputados, poca atención prestó al capítulo en que se habla de los partidos políticos. Finalmente, el artículo 6º de la Constitución española quedó en los siguientes términos:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Al tratar el tema del derecho de los partidos en España, refieren los autores que el estatuto básico en el

que se prevé lo relativo a su creación, estructura, mecanismos de control sobre ellos y su financiamiento, se encuentra contenido en el marco normativo constituido por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del *Régimen Electoral General*, que dedica a los partidos políticos diversas normas en las que se contempla su intervención en las diferentes fases del proceso electoral y su financiación pública de gastos reembolsables, en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que sustituyó a las normas de 1978 relativas al financiamiento de los partidos. Además, conforman ese marco legal, los estatutos de los propios partidos y la jurisprudencia pronunciada por los tribunales ordinarios y el constitucional, cuando este último señala el entendimiento que conforme a la Constitución debe darse a las distintas normas.

Por otra parte, reconocen la tendencia de los partidos políticos de huir de las regulaciones de las que son objeto, sobre todo cuando se trata de analizar la toma de decisiones internas de los partidos, que debe ser democrática, y a la transparencia de su financiación. Lo anterior, desde luego, nos hace recordar la misma tendencia de los partidos políticos en el sistema mexicano.

Reconocen también que aún el derecho de partidos adolece de incertidumbre en sus aspectos más delicados: su financiación pública y privada, así como su democracia interna y el control judicial eficaz para hacer prevalecer en este rubro la constitucionalidad.

Como podemos observar, España comparte con México algunos problemas semejantes tratándose de la regulación normativa de los partidos políticos. Hay mucho que pensar y hacer en relación con el tema.

Critican los autores que, en su Ley Fundamental, no haya definido el constituyente lo que debía entenderse por partido político, lo que ocasionó algunas dudas acerca de si le eran aplicables a los partidos, además del artículo 6º, otras disposiciones constitucionales, como las contenidas en el artículo 22, que se refieren al derecho de asociación y que finalmente el Tribunal Constitucional decidió que sí.

Precisan que el derecho a crear partidos políticos es inherente a la dignidad humana, de acuerdo con lo señalado en el artículo 10.2 constitucional español; que el procedimiento especial previsto por el artículo 53.2 constitucional junto con el amparo completa un sistema de garantías para el gobernado en cuanto a la protección del derecho a formar partidos políticos.

En el apartado VI se refieren al contenido del derecho a crear partidos políticos y de cómo el Tribunal Constitucional ha sistematizado en cuatro dimensiones este derecho, a saber: *a)* La libertad de creación de partidos políticos; *b)* el derecho a no afiliarse a ninguno; *c)* el poder de autoorganización, y *d)* los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Se preguntan ellos la posibilidad de agregar una quinta: el derecho a afiliarse a un partido ya existente.

Esta última cuestión es complicada, tal como lo reconocen, pues tanto en España como en nuestro país, cuando un ciudadano ha solicitado su ingreso a un partido ya existente, cabe la posibilidad que sea rechazado aun cuando el solicitante reúna los requisitos necesarios para ser admitido, y sin embargo se encontrará indefenso ante la extrema dificultad que representa revertir ese acuerdo.

En cuanto a los sujetos del derecho a formar partidos, en España una gran cantidad de funcionarios tienen prohibido pertenecer a partidos políticos, en un afán de mantenerse en mayor libertad de compromisos y ataduras, entre ellos los jueces, magistrados y fiscales; tampoco pueden desempeñar funciones partidistas los magistrados del Tribunal Constitucional. Por su parte, las fuerzas armadas tampoco pueden participar en organizaciones políticas.

Llama la atención la posibilidad que los extranjeros tienen para afiliarse a partidos políticos en España, pero carecen del derecho al sufragio y de obtener cargos de elección popular. Sin embargo, en virtud de las nuevas disposiciones internacionales y con la creación de la Comunidad Europea, existe una excepción a esta regla en el artículo 13.2 de la Constitución española en tratándose de elecciones municipales.

Así los autores prevén la posibilidad de que en el futuro, los extranjeros quizás puedan también obtener el derecho de crear partidos en España, ya que «...la distinción nacional/extranjero está perdiendo de una manera acelerada sus contornos como consecuencia de las transformaciones de la realidad internacional...».

En otro orden de ideas, tanto en la península ibérica como en nuestro país, los partidos políticos tienen el deber de inscribirse en un registro nacional; las organizaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos se deberán acreditar igual que en nuestro derecho nacional, que cuentan con una serie de documentos básicos, entre ellos el

acta notarial que contenga expresa la voluntad de conformar un partido y los estatutos mediante los cuales se regirán, los que deben presentarse ante el Ministerio del Interior para su revisión y aprobación en su caso. Esta disposición ha sido criticada por algunos que estiman que sería mejor el que del asunto de constitución de partidos conocieran otras autoridades, como la Administración Electoral o la Junta Electoral Central.

El Ministerio del Interior tendrá un plazo perentorio para revisar la documentación de la organización política y si la encuentra apegada a la legalidad inscribirá en el Registro, para el solo efecto de publicidad, en los términos del artículo 22.3 de la Constitución española, como partido político a la asociación solicitante. Si pasado el plazo, la autoridad no cumple con su obligación, por ministerio de ley la asociación tendrá reconocida su personalidad y su inscripción será obligada, tal como ha concluido el Tribunal Constitucional en la sentencia pronunciada en el expediente STC 85/1986.

Reconocen los autores insuficientemente legislado lo relativo a la obligación de los partidos a ser democráticos internamente, pues ni la Constitución española ni la Ley 54/1978 ofrecen criterios totalmente claros y concretos de lo que se debe entender por democracia intrapartidista. Sin embargo, señalan que las asociaciones que soliciten su inscripción en el Registro deben cumplir con un mínimo de requisitos, entre los que se encuentran el de sujetar su actuar interno a principios democráticos y reconocer el derecho de sus miembros a ser electores y elegibles para los cargos partidistas, tener voz y voto en las asambleas, etc.; asimismo que la sujeción a principios democráticos es una condición *sine qua non*, y que de no cumplirse, el Ministerio del Interior podría negar la inscripción, decisión que desde luego puede ser atacada a través de los medios de impugnación correspondientes.

Con respecto a la democracia interna de los partidos, concluyen: «...es menester un desarrollo legal coherente que explice cómo han de ser su estructura organizativa y su funcionamiento para merecer la calificación de democráticos y atribuya consecuencias jurídicas razonables y practicables a las desviaciones de ese patrón que se comprueben en el marco de un procedimiento con todas las garantías».

Acercas del control sobre los partidos políticos, señalan los autores que del artículo 22.4 de la Constitución española se infiere la facultad del Poder Judicial de

ejercer cierto control sobre los partidos políticos. Así los jueces del orden civil podrán pronunciarse en relación a la posible ilicitud de un partido cuya creación se pretende y para decidir la suspensión y disolución de los partidos cuando encuentre contrarios a los principios democráticos su organización o sus actividades. El juez penal actuará para aplicar las sanciones correspondientes cuando se den los hechos punibles en materia de asociaciones ilícitas, y los jueces contencioso-administrativos para limitar la actuación de la autoridad registral.

Afirman que el Tribunal Constitucional, si bien en principio se declaró incompetente para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político, mediante el amparo ha hecho importantes pronunciamientos dirigidos a proteger los derechos de las personas y la autonomía de los partidos.

En otro orden de ideas, los españoles teóricamente se encuentran representados en las Cortes Generales, de acuerdo al texto constitucional. Sin embargo, esa representación en el terreno de lo fáctico, al igual que en otros países —incluyendo el nuestro— deja mucho que desear. Los autores refieren la realidad española en la que «... los partidos políticos seleccionan sus candidatos, conducen la campaña, movilizan al electorado y exigen disciplina a los elegidos que, en buena parte de los casos, carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista».

Destacan, citando a Dominique Turpin, que los legisladores se limitan a escenificar la lucha política, dando otra dimensión a la representación: la teatral. Añaden, que las decisiones se adoptan extraparlamentariamente y las cámaras sólo las formalizan. De aquí que la llevada y traída representación se ponga en entredicho, como consecuencia del protagonismo de los partidos políticos. Concluyen señalando que para que haya una verdadera representación se requiere que el pueblo se identifique con los representantes, los cuales deben tener la

sensibilidad suficiente para captar los intereses de los que los eligieron y, si no se logra esto, la democracia se convierte en una forma política al servicio de los grupos dirigentes.

En el último apartado de su obra escriben acerca del financiamiento de los partidos políticos y reconocen la problemática existente en su país, que es semejante a la de otros estados democráticos en este rubro. Analizan los pros y contras del financiamiento público y destacan la posible institucionalización de un registro público en el que se hagan constar los préstamos que la banca hace a los partidos, a fin de evitar algunas irregularidades que en la realidad se dan y que afectan las condiciones de igualdad que debieran existir en la contienda electoral. Se sabe que varios partidos importantes en España están sumamente endeudados con la banca y de otros a los que se les ha condonado la deuda de manera irregular. A algunas organizaciones políticas les es fácil adquirir créditos ante ciertas instituciones bancarias, mientras que a otras se les dificulta su acceso imponiéndoles mayores requisitos, generando con ello también circunstancias de desigualdad.

Finalizan opinando que se deben completar los instrumentos a disposición del Tribunal de Cuentas, para que haga una efectiva fiscalización de los aspectos financieros de los partidos políticos e incluso plantean facultarle para que investigue a particulares que les aporten fondos.

Consideramos que es recomendable la lectura de la obra, pues de manera sencilla hace una radiografía del sistema jurídico español en cuanto a los partidos políticos se refiere, apoyada en los vastos conocimientos y experiencia que sobre el tema poseen los autores.

Lic. Manuel Ríos Gutiérrez *



* Ex Secretario General en Sala Guadalajara

ÍNDICE GENERAL DE LA REVISTA JUSTICIA ELECTORAL 1992-2002

ÍNDICE CRONOLÓGICO

Abreviaturas

- A** = Artículo
D = Documento
R = Reseña bibliográfica
B = Bibliografía temática

en torno a la legislación electoral. pp. 53-61.

sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Instituto Federal Electoral: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992. pp. 53 a 117. pp. 87-94.

No. 1, 1992

1. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario
A Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano. pp. 5-17.
2. QUIROGA LAVIÉ, Humberto
A El sistema electoral como factor de alimentación del sistema político y sus relaciones con el comportamiento electoral. pp. 19-30.
3. URRUTY, Carlos A.
A La justicia electoral en la República Oriental de Uruguay. pp. 31-41.
4. VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael
A El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica. pp. 43-51.
5. WOLDENBERG, José
A Consideraciones políticas

6. SOBERANIS NOGUEDA, Israel
A En torno al nuevo Código Electoral del Estado de Guerrero. pp. 65-67
7. SCHLESKE TIBURCIO, Jorge
A Análisis de la reforma electoral de 1992 en el Estado de Veracruz. pp. 69-76.
8. CHÁVEZ RAMÍREZ, Juan Ángel
R NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo
El nuevo sistema electoral mexicano. México. F.C.E., 1991. 345 pp. pp. 81-83.
9. PEZA, José Luis de la
R NOHLEN, Dieter
«Régimen político y consolidación democrática en América Latina: Reflexiones sobre el debate actual», en *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Capel, San José, Costa Rica, 1990. pp. 13-24. pp. 85-86.
10. GÓMEZ LARA, Cipriano
R GARCÍA RAMÍREZ, Sergio
«La apelación en el contencioso electoral», en *Manual*

11. MORA FERNÁNDEZ, Daniel
R GROS ESPIELL, Héctor
La Corte Electoral del Uruguay. IIDH-Capel, San José, Costa Rica, 1990. 366 pp. pp. 95-104.
12. Bibliohemerografía temática sobre tribunales electorales.
B pp. 105-106.
13. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. pp. 109-116.
14. Disposiciones constitucionales y legales relevantes en materia electoral en el Estado de Guerrero según reforma de 1992. pp. 117-136.
15. Decreto Núm. 363 que reforma y adiciona el Código Electoral para el Estado de Veracruz, de 31 de marzo de 1992. pp. 137-145.

No. 2, 1993

16. GÓMEZ LARA, Cipriano
A Los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en la República Federal de Alemania. pp. 5-11.
17. NOHLEN, Dieter
A La calificación electoral en Alemania Federal. pp. 13-17.
18. PEZA, José Luis de la
A Contencioso electoral y calificación de elecciones en España. pp. 19-24.
19. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús
A Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América. pp. 25-33.
20. KIMBERLING, William C.
A El Colegio Electoral en los Estados Unidos de América. pp. 35-50.
21. PATIÑO CAMARENA, Javier
A Panorámica del sistema político electoral francés. pp. 51-74.
22. DÍAZ VÁZQUEZ, José Luis
A Estructura política, proceso electoral y el contencioso electoral en Italia. pp. 75-94.
23. MORA FERNÁNDEZ, Daniel
A Elecciones parlamentarias y sistema recursal en el Reino Unido. pp. 95-110.
24. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio
A Principios de derecho sustantivo y procesal electo-

ral estatal y municipal en el Estado de Michoacán. pp. 113-132.

25. ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen
R PHILIP, George
The Presidency in Mexican Politics. London: Macmillan and St. Antony's College Oxford, 1992. 213 pp. pp. 137-138.
26. PEZA, José Luis de la
R WOLDENBERG, José
«¿Qué será y qué fue la legislación electoral?», en *Nexos*. México: febrero de 1992, No. 170. pp. 37-44 pp. 139-141
27. GÓMEZ LARA, Cipriano
R FIX-ZAMUDIO, Héctor
«Teoría de los recursos en el contencioso electoral», en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992. pp. 1-42. pp. 143-145.
28. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo
R SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (compilador)
Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991. México: Plaza y Valdés Editores, 1992, 239 pp. pp. 147-150.
29. Bibliohemerografía temática
B sobre contencioso electoral y calificación de las elecciones. pp. 151-153.

No. 3, 1993

30. AGUAYO SILVA, Javier
A Contencioso y calificación electoral en la República Argentina. pp. 5-19.
31. BARREIRO PERERA, F. Javier
A Los delitos electorales en la legislación penal mexicana. pp. 13-17.
32. BIDART CAMPOS, Germán
A Pautas de derecho electoral en un estado democrático. pp. 31-43.
33. CORTÉS MACÍAS, Daniel
A Contencioso y calificación electoral en la República de Chile. pp. 45-57.
34. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
A Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español. pp. 59-78.
35. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto
A La financiación de la actividad política en Colombia. pp. 79-86.
36. MORALES PAUL, Isidro
A La crisis política y reforma constitucional en Venezuela. pp. 87-94.
37. PATIÑO CAMARENA, Javier
A Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México. pp. 95-104.

Índice general

38. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ, Gerardo
A Panorámica de la legislación electoral del Estado de México. pp.107-125.
39. ALANÍS FIGUEROA,
R María del Carmen
SEMETKO, Holli A., *et al.*
The Formation of Campaign Agendas: A comparative Analysis of Party and Media Roles in recent American and British Elections. Hillsdale. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 1991, 197 pp. pp. 131-134.
40. MORA FERNÁNDEZ, Daniel
R BAILEY, John, *et al.*
Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. México: UNAM, 1993, 218 pp. pp. 135-147.
41. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús
R CORNELIUS, Wayne, *et al.*
«Overview: The Dynamics of Political Change in Mexico», en *Mexico's Alternative Political Features*, 2nd ed. San Diego: University of California, 1990. pp. 1-51. pp. 149-151.
42. Bibliohemerografía temática
B sobre partidos políticos. pp. 153-160.
43. Decreto por el que se reforman
D los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993. pp. 163-168.
44. Decreto por el que se reforman,
D adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993. pp. 169-240.
45. BARREIRO PERERA, F. Javier
A La sustanciación de los recursos jurisdiccionales. pp. 5-19.
46. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén
A Los principios del derecho electoral. pp. 21-26.
47. MOR, Gianfranco
A La reforma electoral en Italia. pp. 27-48.
48. ROCCA, Enrique Víctor
A Sistema representativo y soberanía popular en la República Argentina. pp. 49-56.
49. VÁZQUEZ ARIAS, Enrique
A Régimen del contencioso electoral guatemalteco. pp. 57-74.
50. GARCÍA MONTAÑO, Andrés
A Evolución histórica de las disposiciones electorales y régimen jurídico vigente en el Estado de Hidalgo. pp. 79-91.
51. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ,
R Miguel Ángel
SARTORI, Giovanni
¿Qué es la democracia? Trad. Miguel Ángel González Rodríguez. México: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral: 1993, 342 pp. pp. 97-112.
52. Bibliohemerografía temática
B sobre financiamiento de los partidos políticos. pp. 113-116
53. Decreto por el que se reforman
D los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76, y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993. pp. 119-129.
54. Decreto por el que se reforman
D diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993 (Libro VIII). pp. 131-135.
55. Acuerdo del Consejo General
D del Instituto Federal Electoral por el que se determinan la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y se señala el procedimiento para el establecimiento del tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores. pp. 139-144.

No. 4, 1994

56. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones al Programa de Acción y a los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. pp. 145-147.
57. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, al Programa de Acción y a los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. pp. 149-150.
58. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de Consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos, excepto el formato «LC-1» y su instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos. pp. 151-159.
59. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal en lo general de las modificaciones realizadas a los Estatutos del Partido Demócrata Mexicano, excepto las relativas al Artículo 3. pp. 161-163.
60. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los Estatutos del Partido del Trabajo. pp. 165-166.
61. Acuerdo del Consejo General por el que se autoriza al Director General del Instituto Federal Electoral, a crear una Unidad a nivel Dirección Adjunta de la propia Dirección General. pp. 167-168.
62. Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del Artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. pp. 169-170.
63. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se designan a los Consejeros Ciudadanos que cubrirán las vacantes existentes en dichos cargos en los Consejos Locales. pp. 171-175.
64. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se faculta a la Dirección General para continuar realizando las gestiones correspondientes, a efecto de determinar el líquido indeleble que se utilizará durante la Jornada Electoral Federal de 1994. pp. 177-178.
65. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los Estatutos del Partido Popular Socialista. pp. 179-180.
66. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los Estatutos del Partido Demócrata Mexicano. pp. 181-182.
67. Aclaración al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de Consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos, excepto el formato IC-1 y su instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos, publicado el 6 de enero de 1994. pp. 183-184.
68. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994. pp. 185-188.
69. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios relativos a la aplicación de diversas disposiciones del Código Federal

Índice general

de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al registro de candidaturas ante los Consejos del Instituto Federal Electoral. pp. 189-190.

70. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los estatutos del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. pp. 191-192.
71. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los estatutos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. pp. 193-194.
72. Aclaración al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen los requisitos que debe reunir la documentación en la que los partidos políticos acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la jornada electoral 1994, publicado el 24 de enero de 1994. pp. 195-198.
73. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten lineamientos que deberá seguir la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para asegurar que los formatos de credencial

para votar con fotografía, de aquellos ciudadanos que presenten o hubiesen presentado una solicitud de movimiento al Padrón Electoral, se elaboren y sean puestos a su disposición en los módulos del Instituto. pp. 199-200.

74. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se adicionan los lineamientos y formatos para los informes anuales y de campaña que deberán presentar los partidos políticos a la Comisión de Consejeros a que se refiere el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se determina no incluir el formato IC-1 y su instructivo entre los que para tal efecto se establecieron. pp. 201-205.
75. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre aumento al financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público. pp. 207-208.
76. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo al registro de las plataformas electorales que para las elecciones federales y de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a celebrarse el 21 de agosto de 1994, han presen-

tado los partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral. pp. 209-210.

77. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban los formatos de las boletas que se utilizarán en la Jornada Electoral Federal de 1994. pp. 211-216.
78. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina el número de boletas electorales a entregarse a las mesas directivas de casillas que se instalarán durante la Jornada Electoral Federal de 1994. pp. 217-218.
79. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la Jornada Federal Electoral de 1994. pp. 219-226.
80. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone la realización de una auditoría externa al padrón electoral conforme a los términos, alcances y plazos fijados en las Bases de Licitación para la Auditoría Externa del Padrón Electoral 1994. pp. 227-229.
81. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone

la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral, como instancia de colaboración y coadyuvancia ciudadana en los programas y actividades institucionales realizadas con la integración del Padrón electoral y los Instrumentos Electorales a utilizarse en el Proceso Electoral Federal de 1994. pp. 231-233.

82. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales. pp. 235-236.

83. Comunicado del Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se dan a conocer los montos máximos de aportaciones que podrán recibir los partidos políticos de personas físicas, morales y no identificadas, en el año de 1994. pp. 237-238.

84. Acuerdo Político Nacional, suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la República y los correspondientes partidos políticos nacionales. pp. 239-242.

85. Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 19 de abril de 1994. pp. 243-246.

86. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 18 de mayo de 1994. pp. 247-256.

87. Decreto por el que se reforman los artículos 74 al 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 3 de junio de 1994. pp. 257-259.

88. ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen
A Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación. pp. 5-79.

89. BARREIRO PERERA, Francisco Javier
A La reforma penal en materia de delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994. pp. 81-91.

90. BLANCO VALDÉS, Roberto L.
A El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España. pp. 93-109.

91. KRENNERICH, Michael

- A LAUGA, Martín
Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales. pp. 111-126.

92. GÓMEZ LARA, Cipriano (traductor)
A Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio del Interior de Japón. El sistema electoral de Japón 1992. pp. 127-150.

93. ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos
A La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad. pp. 151-164.

94. GALLO ÁLVAREZ, Gabriel
A Sistema recursal en materia electoral del Estado de Jalisco. pp. 167-172.

95. AGUILAR LEÓN, Norma Inés
R REYES TAYABAS, Jorge
Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos. México: Procuraduría General de la República. 1994. 255 pp. pp. 175-176.

96. ARENAS BÁTIZ, Carlos
R FRANCO GONZÁLEZ 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 Ángel Porrúa. 1993. pp. 231 a 249. pp. 177-179.

No. 5, 1995

Índice general

No. 6, 1995

97. CARMONA GRACIA, Carlos
R TENZER, Nicolás
La Política. Traducción de Juan Cristóbal Cruz R., Sergio René Madero y Susana Esqueda Aceves. México: Publicaciones Cruz O. 1992. 110 pp. pp. 181-182.
98. ELIZONDO GASPERÍN,
R María Macarita
 MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier
José María Iglesias y la justicia electoral. México: UNAM-III, 1994. 447 p. pp. 183-187.
99. SILVA ADAYA, Juan Carlos
R GONZÁLEZ 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 Ángel Porrúa. 1992. pp. 161-180. pp. 189-190.
100. Bibliografía temática sobre
B organización de las elecciones. pp. 191-196.
101. Informe del Proceso Electoral
D Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral. pp. 199-219.
102. Disposiciones constitucionales
D relevantes en materia electoral en el Estado de Jalisco. pp. 221-231.
103. Centro de Capacitación
A Judicial Electoral. Estructura del Poder Judicial e impugnación constitucional de elecciones en el derecho comparado. pp. 5-68.
104. FERNÁNDEZ SEGADO,
A Francisco
 El recurso contencioso electoral en el ordenamiento jurídico español. pp. 69-105.
105. GALVÁN RIVERA, Flavio
A La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral. pp. 107-109.
106. GIANFORMAGGIO, Leticia
A El modelo kelseniano del estado como ordenamiento dinámico, en la teoría y la ideología. pp. 121-128.
107. SABSAY, Daniel Alberto
A Elecciones y partidos luego de la reforma de la Constitución Argentina. pp. 129-142.
108. LOZOYA VARELA, Rafael
A El contencioso electoral en la legislación del Estado de Chihuahua. pp. 145-157.
109. ARREOLA VALENZUELA,
R Antonio
 RABASA GAMBOA, Emilio
 «Anatomía jurídica del proceso electoral», en *Examen, una publicación por la democracia*. México: año 3, números 27 y 28, 1991, pp. 15-17 y 16-19. pp. 161-163.
110. FAVELA HERRERA, Adriana
R GARZÓN VALDEZ, Ernesto
El concepto de estabilidad de los sistemas políticos, en *Distribuciones Fontamara*. México: 1992, 113 pp. pp. 165-167.
111. SAAVEDRA MANDUJANO,
R José Cruz
 MERINO, Mauricio
La participación ciudadana en la democracia, en *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral. 1995. 58 pp. pp. 169-171.
112. ZÁRATE, PÉREZ,
R José Humberto
 MARTÍN REIG, María Sol
El sistema estadounidense de elección presidencial, en *Colección Ensayos Jurídicos*. México: Themis, 1993, 140 pp. pp. 173-175.
113. ZAVALA ARREDONDO,
R Marco Antonio
 CRESPO, José Antonio
Urnas de Pandora. México: Espasa Calpe, Centro de Investigación y Docencia Económica. 1995. 312 pp. pp. 177-179.
114. Bibliografía temática sobre
B transición democrática. pp. 181-189.
115. Sentencia del Consejo de
D Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la cual se condena a la pérdida de la investidura a un congresista de Colombia. pp. 193-205.

116. Reformas constitucionales y legales en materia electoral del Estado de Chihuahua. pp. 207-227.

No. 7, 1996

117. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús
A Los sistemas contenciosos electorales en América Latina. pp. 5-40.
118. Centro de Capacitación Judicial Electoral
A Contencioso y calificación electoral en el derecho comparado. pp. 41-72.
119. KINGSLEY, Jean Pierre
A Sistema electoral canadiense: una revisión de la legislación. pp. 73-86.
120. VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo
A Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña. pp. 87-95.
121. RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo
A La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina. pp. 97-106.
122. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel
A Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990. pp. 107-120.
123. MEJÍA GONZÁLEZ, Adolfo
A La desnaturalización de la representación proporcional en el Código Electoral

del Estado de Michoacán. pp. 123-128.

124. ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita
R CARRILLO PRIETO, Ignacio
Derecho y política en la historia de México. México: Naferán, 1996, 360 pp. pp. 131-137.
125. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio
R CASTRO REA, Julián.
(Coordinador)
Elecciones en Canadá. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1995. 151 pp. pp. 139-141.
126. AGUILAR LEÓN, Norma Inés
R BARRAGÁN BARRAGÁN, José
Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824) en Primera reimpresión de la primera edición. Guadalajara, México: Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, 1994. 372 pp. pp. 143-146.
127. Bibliografía temática sobre sistemas electorales.
B pp. 147-155.
128. Proyecto de Ley sobre financiación de campañas electorales en Colombia.
D pp. 159-177.
129. Reformas al Código Estatal Electoral del Estado de México.
D pp. 179-250.

No. 8, 1996

130. FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando
A Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996. pp. 5-44.
131. SARTORI, Giovanni
A Límites de la ingeniería constitucional. pp. 45-52.
132. ALCUBILLA, Enrique Arnaldo
A La administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central. pp. 53-73.
133. ELÍAS MUSI, Edmundo
A Marco constitucional y académico del derecho electoral. pp. 75-81.
134. NOHLEN, Dieter
A La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. pp. 83-90.
135. BIDART CAMPOS, Germán J.
A Dos aspectos del derecho electoral: activo y pasivo. pp. 91-100.
136. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo
A El juicio de amparo y los derechos político-electorales. pp. 101-111.
137. LIPSET, Seymour Martin
A El orden democrático desde una perspectiva comparada. pp. 113-120.
138. CARMONA GRACIA, Carlos
A La Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Código Federal de Instituciones y

Índice general

Procedimientos Electorales.
pp. 123-137.

139. HILLMAN CHAPOY, Iván

R MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier
Cuestiones constitucionales,
José María Iglesias. México:
UNAM. Colección: Al siglo
xix ida y regreso, 1996. 218
pp. pp. 141-144.

140. MADUEÑO, Luis E.

R RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo
Los partidos políticos en las
democracias latinoamericanas. Mérida: Universidad
de los Andes-CDCHT, 1995,
414 pp. pp. 145-146.

141. JURADO REBOLLO, Cecilia

R ARGÜELLES, Antonio y otros
México: El voto por la de-
democracia. México: Editó-
rial Miguel Ángel Porrúa.
1994. 290 pp. pp. 147-149.

142. Bibliografía temática sobre
B campañas electorales.
pp. 151-156.

143. Decreto de reformas y
D adiciones a la Constitución
Política de los Estados Uni-
dos Mexicanos. pp. 159-173.

No. 9, 1997

144. ELIZONDO GASPERÍN,

A María Macarita
Marco constitucional y le-
gal de la jurisprudencia en
materia electoral. pp. 5-33.

145. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

A Aproximación al régimen

jurídico de algunas garan-
tías electorales en España.
pp. 35- 56.

146. LAUGA, Martín

A La reforma constitucional
uruguaya de 1996. pp. 57-74.

147. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO,
José Fernando

A Estudio sobre el orden pú-
blico, la interpretación nor-
mativa y los principios de
constitucionalidad, legali-
dad y definitividad en ma-
teria electoral federal. pp.
75-84.

148. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús

A Consideraciones sobre los
principios y valores tutelados
por el derecho electoral fede-
ral mexicano. pp. 85-107.

149. ROCCELLA, Alberto

A La reforma del sistema
electoral regional italiano:
una primera lectura.
pp. 109-120.

150. GALINDO BECERRA, Eduardo

A Sistema de medios de im-
pugnación en materia elec-
toral en el Estado libre y
soberano de Guerrero. pp.
123-134.

151. CARMONA GRACIA, Carlos

R CANSINO, César
y otros autores
Transición política y refor-
ma del Estado. México:
Centro de Producción y
Servicio Editorial del Gru-
po Parlamentario del prd
en la Cámara de Diputa-
dos, LVI Legislatura, 1996.
pp. 3 a 68. pp. 137-141

152. CÓRDOVA AVELAR, Enrique

R SARTORI, Giovanni
Ingeniería constitucional
comparada. México: Fon-
do de Cultura Económica,
1994. 219 pp. pp. 143-147.

153. JUÁREZ CRUZ, Alejandro

R SCHNEIDER, Hans Peter
Democracia y Constitu-
ción, prólogo de Luis
López Guerra. Madrid,
España: Centro de Estu-
dios Constitucionales,
1991. 299 pp. pp. 149-152.

154. Bibliografía temática sobre
B contencioso electoral.
pp. 153-157.

155. Nuevas normas para la elección
D de los consejos de la regio-
nes con estatuto ordinario
en Italia. pp. 161-166.

No. 10, 1998

156. URRUTY, Carlos A.

A El sistema electoral uru-
guayo. pp. 5-13.

157. MONSALVE, Sofía

A SOTTOLI, Susana
Ingeniería constitucional
versus institucionalismo
histórico-empírico: enfo-
ques sobre la génesis y la
reforma de las instituciones
políticas. pp. 15-26.

158. CORDERO ARIAS,

A Luis Alberto
Rediseño de partidos polí-
ticos y transparencia elec-
toral. pp. 27-34.

159. ELÍAS MUSI, Edmundo
A Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional. pp. 35-49.

160. SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel
A Consideraciones sobre los delitos electorales en México. pp. 51-64.

161. Centro de Capacitación
A Judicial Electoral
 Derechos político-electorales de los ministros de culto. pp. 65-92.

162. Centro de Capacitación
A Judicial Electoral
 Panorama del sistema de medios de impugnación en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. pp. 95-111.

163. ELÍAS MUSI, Edmundo
R GALVÁN RIVERA, Flavio
Derecho Procesal Electoral Mexicano. México: McGraw Hill, Serie Jurídica, 1997. 585 pp. pp. 115-116.

164. TAPIA LABARRERI, Bertha
R ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo
La Reforma Política de 1996 en México, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 25: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM: México, 1997. 282 pp. pp. 117-120.

165. Bibliografía temática sobre
B propaganda y medios de difusión en los procesos electorales. pp. 121-129.

166. Bibliografía temática sobre
B resultados electorales. pp. 131-135.

167. Normativa española reguladora
D del acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de titularidad pública durante los procesos electorales. pp. 139-160.

168. Decreto No. 206 por el que
D se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas. pp. 161-165.

No. 11, 1998

169. BLANCO VALDÉS, Roberto L.
A Europa a fin de siglo: comportamiento electoral, crisis partidista y legitimidad del sistema democrático. pp. 5-27.

170. TOHARIA, Juan José
A Solución de los conflictos en los sistemas democráticos. pp. 29-37.

171. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús
A Justicia electoral y resolución de conflictos. pp. 39-56.

172. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo
A Prospectiva para el establecimiento de un órgano jurisdiccional y de un sistema de medios de impugnación en materia electoral del Distrito Federal. pp. 57-70.

173. PUERTAS GÓMEZ, Gerardo
A Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual. pp. 71-85.

174. MUNNÉ, Rodolfo Emilio
A La normativa electoral y la participación popular en la República Argentina. pp. 85-95.

175. GARCÍA SOLÍS, José Alfredo
A El procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos del Estado de Veracruz. Análisis y vías de solución. pp. 99-103.

176. SILVA ADAYA, Juan Carlos
A El sistema de medios de impugnación electoral en el Estado de México y el control de la constitucionalidad. pp. 105-114.

177. PÉREZ GÁNDARA, Raymundo
R FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José
Filosofía Política de la Democracia, en Distribuciones Fontamara, S.A. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Colección, No. 43, 1997. 155 pp. pp. 117-120.

178. ZÁRATE PÉREZ, José Humberto
R EIJC, Cees van der FRANKLIN, Mark N.
Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union. The University of Michigan Press, 1996, XV y 516 pp. pp. 121-125.

179. PÉREZ DE LOS REYES,
R Marco Antonio SARTORI, Giovanni
Homo videns. La sociedad teledirigida. Madrid. Taurus Pensamiento, 1998. 159 pp. pp. 127-131.

Índice general

180. Bibliografía temática sobre
B medios de impugnación en
materia electoral. pp. 133-139.

181. Legislación vigente para el
D voto en el exterior. Ministerio del Interior de Argentina. pp. 143-153.

No. 12, 1999

182. Centro de Capacitación
A Judicial Electoral
Costos y beneficios del
ballottage en México.
pp. 5-38.

183. CETINA MENCHI, David
A GARCÍA SOLÍS, José Alfredo
La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. pp. 39-55.

184. LAUGA, Martín
A Argentina: Las elecciones de diputados nacionales de octubre de 1997. pp. 57-68.

185. CASTELLANOS VÁSQUEZ,
A Jesús Antonio
Análisis de la reforma del organismo electoral, como parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político venezolano (1996-1998). pp. 69-92.

186. PÉREZ DE LOS REYES,
A Marco Antonio

Siete procesos electorales locales en la República Mexicana. pp. 95-116.

187. OCAMPO TREJO, Mauricio
R GASPER, Edmundo
La diplomacia y política norteamericana en América Latina. 2ª edición, traducción: José Bermúdez de Castro y María Luisa G. de Bermúdez de Castro. Editorial Gernika. México, 1998. 156 pp. pp. 119-121.

188. PÉREZ GÁNDARA, Raymundo
R OHMAE, Kenichi
El fin del estado-nación. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1997. 270 pp. pp. 123-128.

189. LOERA OCHOA, Alejandra
R FOX PIVEN, Frances
CLOWARD, Richard A.
Why americans don't vote. Pantheon Books. New York, 1998. 325 pp. pp. 129-131.

190. Bibliografía temática sobre la
B reforma electoral en México. pp. 133-148.

191. Declaración de la Suprema
D Corte de Justicia del Uruguay por la cual reconoció la competencia exclusiva de la Corte Electoral en materia propia de la justicia electoral. pp. 151-158.

192. MOLINA VEGA, José Enrique
A Sistema electoral y gober-

nabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana. pp. 5-15.

193. PÉREZ GÁNDARA, Raymundo
A Contribución a la formulación de la categoría constitución-ciudadanía en la teoría del derecho político. pp. 17-29.

194. VARGAS GÓMEZ, Gabriela
A Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia. pp. 31-44.

195. URRUTY, Carlos Alberto
A Voto en el extranjero
pp. 45-51.

196. GUERRERO MORALES, Beatriz
A Cuba frente a sus elecciones pp. 53-62.

197. LOERA OCHOA, Alejandra
A Estudio comparado de las nulidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado de Quintana Roo y en las nulidades expuestas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. pp. 65-74.

198. ELÍAS MUSI, Edmundo
R GÓMEZ FRÖDE, Carina
Introducción a la Teoría Política. Editado por Rodolfo Wratny Castro. México, D.F., 1999. 296 pp. pp. 77-79.

199. GARCÍA ÁLVAREZ, Yolli
R NOHLEN, Dieter
Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos

No. 13, 2000

políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. México 1999. 200 pp. pp. 81-82.

200. Bibliografía temática sobre
B práctica parlamentaria.
pp. 83-89.

201. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Democracia política y electoral en América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo. pp. 93-104.

No. 14, 2000

202. NAVARRO VEGA, Ignacio Javier
A Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana. pp. 5-38.

203. ESPINAL, Rosario
A La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en el Caribe. pp. 39-61.

204. QUINTERO NADER, Fernando
A El sistema electoral en Chile pp. 63-78.

205. SAAVEDRA MANDUJANO,
A José Cruz
El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán. pp. 81-105.

206. PÉREZ DE LOS REYES,
R Marco Antonio
LUJAMBIO, Alonso,
colaboración de VIVES SEGL, Horacio

El poder compartido. Colección Con una cierta mirada. México. Editorial Océano de México, S.A. de C.V., 2000. 191 pp. pp. 109-113.

207. ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino
R FLORES JIMÉNEZ, Fernando
La democracia interna de los partidos políticos. Ed. Congreso de los Diputados. Madrid. 1998. 343 pp. pp. 115-119.

208. Bibliografía temática sobre
B calificación de elecciones.
pp. 121-128.

209. Evolución legislativa mexicana
D en materia de nacionalidad.
pp. 131-146.

210. La nacionalidad en el derecho
D comparado. pp. 147-150.

No. 15, 2001

211. PÉREZ DE LOS REYES,
A Marco Antonio
Permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pp. 5-23.

212. MERCADER DÍAZ DE LEÓN,
A Antonio Eduardo
Análisis sobre el desarrollo jurisdiccional del juicio de revisión constitucional electoral. pp. 25-38.

213. DÍAZ MARTÍNEZ, Fernando
A El acceso de los partidos políticos a los medios elec-

trónicos de comunicación masiva. pp. 39-55.

214. ALCÁNTARA, Manuel
A DEL CAMPO, Esther
RAMOS, María Luisa
La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina. pp. 57-83.

215. LUNA GUERRA,
A Florencia de las Mercedes
Organización y resultados de las elecciones estatales celebradas el 2 de julio. pp. 87-130.

216. LUGO MAGAÑA, Arcelia
R AGUILAR RIVERA, José Antonio y otros
Los valores de la democracia. México. Instituto Federal Electoral. 1998. 139 pp. pp. 133-136.

217. MANZANO OLVERA, Virginia
R MALEM SEÑA, Jorge F.
Globalización, comercio internacional y corrupción. Barcelona, España. Editado por Gedisa, 2000. 220 pp. pp. 137-139.

218. GARCÍA ÁLVAREZ, Yolli
R Poder Judicial de la Federación. *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (Novena Época). Poder Judicial de la Federación. Segunda edición, septiembre de 2000. pp. 141-143.

219. Bibliografía temática sobre
B coalición
pp. 145-151.

Índice general

220. Sentencia relativa a la acción
D de inconstitucionalidad 9/
2001 promovida por dipu-
tados integrantes de la
Quincuagésima Séptima
Legislatura del Congreso
del Estado de Tabasco, en
contra de la Quincuagési-
ma Sexta Legislatura del
Congreso y del Goberna-
dor, ambos del Estado de
Tabasco. pp. 155-205.

221. Sentencia relativa a la acción
D de inconstitucionalidad 18/
2001 y sus acumuladas 19/
2001 y 20/2001, promovi-
da por los partidos políti-
cos Acción Nacional, de la
Revolución Democrática y
del Trabajo, en contra de la
Quincuagésima Legislatura
del Congreso y del Gober-
nador, ambos del Estado de
Yucatán. pp. 207-263.

222. Sentencia del Tribunal Cons-
D titucional del Perú relati-
va a la acción de incons-
titucionalidad 02-2001-AI/
TC, interpuesta contra el se-
gundo párrafo del artículo
191 de la Ley Orgánica de
Elecciones, modificado
por la Ley No. 27369.
pp. 265-273.

No. 16, 2002

223. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús
A Principios y reglas en el
derecho electoral mexica-
no y la polémica entre
iusnaturalismo y iuspositi-
vismo. pp. 5-25.

224. ZOVATTO GARETTO, Daniel
A Las instituciones de demo-
cracia directa a nivel nacio-
nal en América Latina. Un
balance comparado: 1978-
2001. pp. 27-44

225. NOHLEN, Dieter
A GROTZ, Florian
Voto en el extranjero: mar-
co legal y panorama general
de la legislación electoral.
pp. 45-60.

226. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
A El régimen jurídico de las
campañas institucionales.
pp. 61-82.

227. PÉREZ DE LOS REYES,
A Marco Antonio
El sistema de medios de im-
pugnación del Estado de
Quintana Roo. pp. 85-92.

228. ZÁRATE PÉREZ,
R José Humberto
CASTRO, Juventino V.
*Hacia el sistema judicial
mexicano del XXI*. México.
Editorial Porrúa, 2000. 210
pp. pp. 95-102.

229. OROZCO MARTÍNEZ, Rodolfo
R GRAY, John
«Las dos caras del libera-
lismo. Una nueva inter-
pretación de la tolerancia
liberal». *Paídos Estado y
Sociedad*, No. 89. Barcelo-
na. Ediciones Paídos Ibé-
rica, S.A., 2001. 167 pp.
pp. 103-106.

230. GUERRERO MORALES, Beatriz
R COLOMER, Joseph M.
Instituciones políticas. Bar-
celona, España. Editorial

Ariel, S.A., 2001. 267 pp.
pp. 107-109.

231. Bibliografía temática sobre
B delitos electorales.
pp. 111-116.

232. DEL TORO HUERTA,
A Mauricio Iván
Monopolio de los parti-
dos políticos vs. candida-
turas independientes: el
caso Michoacán SUP-
JDC-037/2001 desde la
óptica del derecho interna-
cional. pp. 119-145.

No. 17, 2002

233. DÁVALOS MORALES, José
A Algunos aspectos acerca de
la teoría de la prueba elec-
toral. pp. 3-33.

234. GROS ESPIELL, Héctor
A Partidos políticos y eleccio-
nes internas en la reforma
constitucional uruguaya de
1997. pp. 35-49.

235. BOVERO, Michelangelo
A Globalización, democra-
cia, derechos ¿siete
globalizaciones? pp. 51-58.

236. PLANAS, Pedro
A El acceso de los partidos
a los medios de comuni-
cación social.
pp. 59-69.

237. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco
A Defensa jurisdiccional de
los usos y costumbres.
pp. 73-87.

238. GUERRERO MORALES, Beatriz
R BOBBIO, Norberto
*Entre dos repúblicas. En los
 orígenes de la democracia
 italiana.* México. Siglo XXI,
 2002. 143 p. pp. 91-94.

239. Bibliografía temática sobre
B formas de participación
 ciudadana. Referéndum,
 plebiscito, iniciativa po-
 pular. pp. 95-101.

240. Disposiciones generales, Jefa-
D tura del Estado. Ley Orgá-
 nica de Partidos Políticos
 6/2002, de 27 de junio de
 2002. España. pp. 105-122.

ÍNDICE DE AUTORES

1. AGUAYO SILVA, Javier
No. 3, 1993, pp. 5-19
2. AGUILAR LEÓN, Norma Inés
No. 5, 1995, pp. 175-176
No. 7, 1996, pp. 143-146
3. AGUILAR RIVERA, José
No. 15, 2001, pp. 133-136
4. ALANÍS FIGUEROA,
María del Carmen
No. 2, 1993, pp. 137-138
No. 3, 1993, pp. 131-134
No. 5, 1995, pp. 5-79
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 7, 1997, pp. 41-72
5. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel
No. 7, 1996, pp. 107-120
No. 5, 2001, pp. 57-83
6. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo
No. 10, 1998, pp. 117-120
7. ARENAS BÁTIZ, Carlos
No. 5, 1995, pp. 177-179
8. ARGÜELLES, Antonio
No. 7, 1996, pp. 147-149
9. ARNALDO ALCUBILLA, Enrique
No. 8, 1996, pp. 53-73

10. ARREOLA VALENZUELA,
Antonio
No. 6, 1995, pp. 161-163
11. AZIZ NASSIF, Alberto
No. 5, 1995, pp. 189-190
12. BAILEY, John
No. 3, 1993, pp. 135-147
13. BARREIRO PERERA,
F. Javier
No. 3, 1993, pp. 21-30
No. 4, 1994, pp. 5-19
No. 5, 1995, pp. 81-91
14. BARKIN,
Steve & G.
No. 3, 1993, pp. 131-134
15. BARRAGÁN BARRAGÁN,
José
No. 7, 1996, pp. 143-146
16. BEDOLLA CANCINO, Francisco
No. 4, 1994, pp. 101-108
17. BERMÚDEZ DE CASTRO, José
No. 12, 1999, pp. 119-121
18. BERMÚDEZ DE CASTRO,
María Luisa G.
No. 12, 1999, pp. 119-121

19. BIDART CAMPOS,
Germán J.
No. 3, 1993, pp. 31-43
No. 8, 1996, pp. 83-90
20. BOBBIO, Norberto
No. 16, 2002, pp. 91-94
21. BOVERO,
Michelangelo
No. 17, 2002, pp. 51-58
22. BLANCO VALDÉS, Roberto L.
No. 5, 1995, pp. 93-109
No. 11, 1998, pp. 5-27
23. BLUMER, Jay G.
No. 3, 1993, pp. 131-134
24. CAMPO, Esther del
No. 15, 2001, pp. 57-83
25. CANSINO, César
No. 9, 1997, pp. 137-141
26. CARMONA GRACIA,
Carlos
No. 5, 1995, pp. 181-182
No. 6, 1996, pp. 123-137
No. 9, 1999, pp. 137-141
27. CARRILLO PRIETO, Ignacio
No. 7, 1996, pp. 131-137

Índice general

28. CASTELLANOS VÁSQUEZ, José Antonio
No. 12, 1999, pp. 69-92
29. CASTRO, Juventino V.
No. 16, 2002, pp. 95-102
30. CASTRO REA, Julián
No. 7, 1996, pp. 139-141
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 7, 1996, pp. 41-72
No. 10, 1998, pp. 65-92
No. 10, 1998, pp. 95-111
No. 12, 1999, pp. 5-38
31. CETINA MENCHI, David
No. 12, 1999, pp. 39-55
32. CLEVELAND WILHOIT, G.
No. 3, 1993, pp. 131-134
33. CLOWARD, Richard A.
No. 12, 1999, pp. 129-131
34. COLOMER, Josep M.
No. 16, 2002, pp. 107-109
35. CORDERO ARIAS, Luis Alberto
No. 10, 1998, pp. 27-34
36. CÓRDOBA AVELAR, Enrique
No. 9, 1999, pp. 143-147
37. CORNELIUS, Wayne
No. 3, 1993, pp. 149-151
38. CORTÉS MACÍAS, Daniel
No. 3, 1993, pp. 45-57
39. CRESPO, José Antonio
No. 6, 1995, pp. 177-179
40. CHÁVEZ RAMÍREZ, Juan Ángel
No. 1, 1992, pp. 81-83
41. CRUZ R., Juan Cristóbal
No. 5, 1995, pp. 181-182
42. DÁVALOS MORALES, José
No. 17, 2002, pp. 3-33
43. DÍAZ MARTÍNEZ, Fernando
No. 15, 2001, pp. 39-55
44. DÍAZ VÁZQUEZ, José Luis
No. 2, 1993, pp. 75-94
45. EIJK, Cees van der
No. 11, 1998, pp. 121-125
46. ELÍAS MUSI, Edmundo
No. 6, 1996, pp. 75-81
No. 10, 1998, pp. 35-49
No. 10, 1998, pp. 115-116
No. 13, 2000, pp. 77-79
47. ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita
No. 5, 1995, pp. 183-187
No. 7, 1996, pp. 131-137
No. 9, 1997, pp. 5-33
48. ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino
No. 14, 2000, pp. 115-119
49. ESQUEDA ACEVES, Susana
No. 5, 1995, pp. 181-182
50. ESPINAL, Rosario
No. 14, 2000, pp. 39-61
51. FAVELA HERRERA, Adriana
No. 6, 1995, pp. 165-167
52. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F.
No. 4, 1994, pp. 109-112
No. 11, 1998, pp. 117-120
53. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
No. 3, 1993, pp. 59-78
No. 6, 1995, pp. 69-105
No. 9, 1997, pp. 35-56
No. 16, 2002, pp. 61-82
54. FIX-ZAMUDIO, Héctor
No. 2, 1993, pp. 143-145
55. FLORES GIMÉNEZ, Fernando
No. 14, 2000, pp. 115-119
56. FOX PIVEN, Frances
No. 12, 1999, pp. 129-131
57. FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando
No. 8, 1996, pp. 5-44
No. 5, 1995, pp. 177-179
58. FRANKLIN, Mark N.
No. 11, 1998, pp. 121-125
59. GALINDO BECERRA, Eduardo
No. 9, 1997, pp. 123-134
No. 10, 1998, pp. 95-111
60. GALVÁN RIVERA, Flavio
No. 6, 1995, pp. 107-119
No. 10, 1998, pp. 115-116
61. GALLO ÁLVAREZ, Gabriel
No. 5, 1995, pp. 167-172
62. GARCÍA ÁLVAREZ, Yolli
No. 7, 1996, pp. 41-72
No. 12, 1999, pp. 5-38
No. 13, 2000, pp. 81-82
No. 15, 2001, pp. 141-143
63. GARCÍA LAGUARDIA, José Mario
No. 1, 1992, pp. 5-17
64. GARCÍA MONTAÑO, Andrés
No. 4, 1994, pp. 79-91
65. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio
No. 1, 1992, pp. 87-106
66. GARCÍA SOLÍS, José Alfredo
No. 11, 1998, pp. 99-103
No. 12, 1999, pp. 39-55

Justicia Electoral 1992-2002

67. GARZÓN VALDÉS, Ernesto
No. 6, 1995, pp. 165-167
68. GASPER, Edmundo
No. 12, 1999, pp. 119-121
69. GENTLEMAN, Judith
No. 3, 1993, pp. 149-151
70. GIANFORMAGGIO, Leticia
No. 5, 1995, pp. 121-128
71. GÓMEZ FRÖDE, Carina
No. 12, 1999, pp. 77-79
72. GÓMEZ LARA, Cipriano
No. 1, 1992, pp. 87-94
No. 2, 1993, pp. 5-11
No. 2, 1993, pp. 143-145
No. 5, 1995, pp. 127-150
73. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel
No. 5, 1995, pp. 189-190
74. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel Ángel
No. 4, 1994, pp. 97-99
75. GRANADOS CARRIÓN, Armando
No. 10, 1998, pp. 95-111
76. GRAY, John
No. 16, 2002, pp. 103-106
77. GROS ESPIELL, Héctor
No. 1, 1992, pp. 95-104
No. 17, 2002, pp. 35-49
78. GROTZ, Florian
No. 16, 2002, pp. 45-60
79. GUERRERO MORALES, Beatriz
No. 13, 2000, pp. 53-62
No. 16, 2002, pp. 107-109
No. 17, 2002, pp. 91-94
80. GUREVITCH, Michael
No. 3, 1993, pp. 131-134
81. HANNEMAN ROSAS, Gerardo
No. 10, 1998, pp. 65-92
82. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto
No. 3, 1993, pp. 79-86
83. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén
No. 4, 1994, pp. 21-26
84. HILLMAN CHAPOY, Iván
No. 8, 1996, pp. 141-144
85. IGLESIAS, José María
No. 5, 1995, pp. 183-187
86. JUÁREZ CRUZ, Alejandro
No. 9, 1997, pp. 149-152
No. 12, 1999, pp. 5-38
87. JURADO REBOLLO, Cecilia
No. 8, 1996, pp. 147-149
88. KIMBERLING, William C.
No. 2, 1993, pp. 35-50
89. KINGSLEY, Jean Pierre
No. 7, 1996, pp. 73-86
90. KRENNERICH, Michael
No. 5, 1995, pp. 111-126
91. LAUGA, Martín
No. 5, 1995, pp. 111-126
No. 9, 1997, pp. 57-74
No. 12, 1999, pp. 57-68
92. LEÓN GÁLVEZ, Adín Antonio de
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 7, 1996, pp. 41-72
No. 10, 1998, pp. 95-111
93. LIPSET, Seymour Martin
No. 8, 1996, pp. 113-120
94. LOERA OCHOA, Alejandra
No. 12, 1999, pp. 129-131
No. 13, 2000, pp. 65-74
95. LOZOYA VARELA, Rafael
No. 6, 1995, pp. 145-157
96. LUGO MAGAÑA, Arcelia
No. 15, 2001, pp. 133-136
97. LUJAMBIO, Alonso
No. 14, 2000, pp. 109-113
98. LUNA GUERRA, Florencia de las Mercedes
No. 15, 2001, pp. 87-130
99. MADERO, Sergio René
No. 5, 1995, pp. 181-182
100. MADUEÑO, Luis E.
No. 8, 1996, No. V, pp. 145-146
101. MALEM SEÑA, Jorge F.
No. 15, 2001, pp. 137-139
102. MANZANO OLVERA, Virginia
No. 15, 2001, pp. 137-139
103. MARTÍN REIG, María Sol
No. 6, 1995, pp. 173-175
104. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco
No. 17, 2002, pp. 73-87
105. MATA PIZAÑA, Felipe de la
No. 10, 1998, pp. 65-92
106. MEJÍA GONZÁLEZ, Adolfo
No. 7, 1996, pp. 123-128
107. MERCADER DÍAZ DE LEÓN, Antonio E.
No. 12, 1999, pp. 5-38
No. 15, 2001, pp. 25-38
108. MERINO, Mauricio
No. 6, 1995, pp. 169-171
109. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier
No. 5, 1995, pp. 183-187
No. 7, 1996, pp. 141-144

Índice general

- | | | |
|---|---|---|
| 110. MOLINA VEGA, José Enrique
No. 13, 2000, pp. 5-15 | No. 11, 1998, pp. 39-56
No. 16, 2002, pp. 5-25 | 134. QUIROGA LAVIÉ, Humberto
No. 1, 1992, pp. 19-30 |
| 111. MONSALVE, Sofía
No. 10, 1998, pp. 15-26 | 123. ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos
No. 5, 1995, pp. 151-164
No. 16, 2002, pp. 103-106 | 135. RABASA GAMBOA, Emilio
No. 6, 1995, pp. 161-163 |
| 112. MOR, Gianfranco
No. 4, 1994, pp. 27-48 | 124. PATIÑO CAMARENA, Javier
No. 2, 1993, pp. 51-74
No. 3, 1993, pp. 95-104 | 136. RAMOS, María Luisa
No. 15, 2001, pp. 57-83 |
| 113. MORA FERNÁNDEZ, Daniel
No. 1, 1992, pp. 95-104
No. 2, 1993, pp. 95-110
No. 3, 1993, pp. 135-147 | 125. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio
No. 7, 1996, pp. 139-141
No. 11, 1999, pp. 127-131
No. 12, 1999, pp. 95-116
No. 14, 2000, pp. 109-113
No. 15, 2001, pp. 5-23
No. 16, 2002, pp. 85-92 | 137. RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo
No. 7, 1996, pp. 97-106
No. 7, 1996, pp. 145-146 |
| 114. MORALES PAUL, Isidro
No. 3, 1993, pp. 87-94 | 126. PÉREZ FONTICOBÁ, Antonio
No. 10, 1998, pp. 65-92 | 138. REYES TAYABAS, Jorge
No. 5, 1995, pp. 175-176 |
| 115. MUNNÉ, Rodolfo Emilio
No. 11, 1998, pp. 87-95 | 127. PÉREZ GÁNDARA, Raymundo
No. 11, 1998, pp. 117-120
No. 12, 1999, pp. 123-128
No. 13, 2000, pp. 17-29 | 139. ROCCA, Enrique Víctor
No. 4, 1994, pp. 49-56 |
| 116. NAVARRO VEGA, Ignacio
No. 10, 1998, pp. 95-111
No. 14, 2000, pp. 5-38 | 128. PESCHARD, Jacqueline
No. 5, 1995, pp. 189-190 | 140. ROCCELLA, Alberto
No. 9, 1997, pp. 109-120 |
| 117. NOHLEN, Dieter
No. 2, 1993, pp. 13-17
No. 8, 1996, pp. 83-90
No. 12, 1999, pp. 81-82
No. 16, 2002, pp. 45-60 | 129. PEZA, José Luis de la
No. 2, 1993, pp. 19-24
No. 2, 1993, pp. 139-141 | 141. SAAVEDRA MANDUJADO, José Cruz
No. 6, 1995, pp. 169-171
No. 14, 2000, pp. 63-78 |
| 118. NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo
No. 1, 1992, pp. 81-83 | 130. PHILIP, José
No. 2, 1993, pp. 137-138 | 142. SABSAY, Daniel Alberto
No. 6, 1995, pp. 129-142 |
| 119. OCAMPO TREJO, Mauricio
No. 12, 1999, pp. 119-121 | 131. PLANA, Pedro
No. 17, 2002, pp. 59-69 | 143. SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo
No. 2, 1993, pp. 143-145 |
| 120. OHMAE, Kenichi
No. 12, 1999, pp. 123-128 | 132. PUERTAS GÓMEZ, Gerardo
No. 11, 1998, pp. 71-85 | 144. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio
No. 2, 1993, pp. 113-132 |
| 121. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando
No. 9, 1999, pp. 75-84 | 133. QUINTERO NADER, Fernando
No. 10, 1998, pp. 65-92
No. 14, 2000, pp. 63-78 | 145. SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel
No. 10, 1998, pp. 51-64 |
| 122. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús
No. 2, 1993, pp. 25-33
No. 3, 1993, pp. 149-151
No. 7, 1996, pp. 5-40 | | 146. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ, Juan Manuel
No. 3, 1993, pp. 107-125 |
| | | 147. SARTORI, Giovanni
No. 4, 1994, pp. 97-99
No. 8, 1996, pp. 45-52 |

Justicia Electoral 1992-2002

- No. 9, 1997, pp. 143-147
No. 11, 1998, pp. 127-131
148. SCHLESKE TIBURCIO, Jorge
No. 1, 1992, pp. 69-76
149. SCHNEIDER, Hans Peter
No. 9, 1997, pp. 149-152
150. SEMETKO, Holli A.
No. 3, 1993, pp. 131-134
151. SILVA ADAYA, Juan Carlos
No. 5, 1995, pp. 189-190
No. 11, 1998, pp. 105-114
152. SMITH, Peter H.
No. 3, 1993, pp. 149-151
153. SOBERANIS NOGUEDA, Israel
No. 1, 1992, pp. 65-67
154. SOLORIO ALMAZÁN, Héctor
No. 7, 1996, pp. 41-72
155. SOTTOLI, Susana
No. 10, 1998, pp. 15-26
156. TAPIA LABARRERI, Bertha
No. 10, 1998, pp. 95-111
157. TENZER, Nicolás
No. 5, 1995, pp. 181-182
158. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo
No. 2, 1993, pp. 147-150
No. 7, 1996, pp. 41-72
No. 8, 1996, pp. 101-111
No. 11, 1998, pp. 57-70
159. TOHARIA, Juan José
No. 11, 1998, pp. 29-37
160. URRUTY, Carlos Alberto
No. 1, 1992, pp. 31-41
No. 10, 1998, pp. 5-13
No. 13, 2000, pp. 45-51
161. VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo
No. 7, 1996, pp. 87-95
162. VARGAS BACA, Carlos
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 7, 1996, pp. 41-72
163. VARGAS GÓMEZ, Gabriela
No. 13, 2000, pp. 31-44
164. VÁZQUEZ ARIAS, Enrique
No. 4, 1994, pp. 57-74
165. VILLALAY RODRÍGUEZ, Judith
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 7, 1996, pp. 41-72
166. VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael
No. 1, 1992, pp. 53-61
167. VIVES SEGL, Horacio
No. 14, 2000, pp. 109-113
168. WEQUER, David H.
No. 3, 1993, pp. 131-134
169. WOLDENBERG, José
No. 1, 1992, pp. 53-61
No. 2, 1993, pp. 139-141
170. WRATNY CASTRO, Rodolfo
No. 12, 1999, pp. 77-79
171. ZÁRATE PÉREZ, José Humberto
No. 6, 1995, pp. 173-175
No. 10, 1998, pp. 95-111
No. 11, 1999, pp. 121-125
No. 12, 1999, pp. 5-38
172. ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio
No. 6, 1995, pp. 5-68
No. 6, 1995, pp. 177-179
No. 7, 1996, pp. 41-72
173. ZOVATTO GARETTO, Daniel
No. 16, 2002, pp. 27-44

ÍNDICE TEMÁTICO

Abstencionismo

- Estados Unidos de América. Reseña. No. 12, 1999, pp. 129-131.

Alemania

- Calificación electoral. No. 2, 1993, pp. 5-11, 13-17 y 157-169; No. 7, 1996, pp. 41-43.

- Constitución. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y

Índice general

- la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
 - Constitución. Reseña. No. 9, 1997, pp. 149-152.
 - Control de la constitucionalidad electoral. No. 6, 1995, pp. 6-14.
 - Democracia. Reseña. No. 9, 1997, pp. 149-152.
 - Justicia electoral. No. 2, 1993, pp. 5-11, 13-17 y 157-169; No. 6, 1995, pp. 6-14; No. 7, 1996, pp. 41-43.
 - Medios de Impugnación electoral. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
 - Organismos electorales. No. 2, 1993, pp. 5-11.
 - Poder judicial. Corte constitucional. No. 2 1993, pp. 8-10.
 - Poder judicial. Impugnación constitucional de elecciones. No. 6, 1995, pp. 6-14.
 - Régimen jurídico electoral. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
- América Latina
- Cambio político. No. 7, 1996, pp. 97-106.
 - Democracia. No. 7, 1996, pp. 97-106.
 - Democracia. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (América Latina y el Caribe). Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
- Democracia. Democracia partidista. No. 10, 1998, pp. 27-34.
 - Democracia. Instituciones democráticas. No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - Democracia. Sistemas democráticos. No. 15, 2001, pp. 57-83.
 - Diplomacia norteamericana en. Reseña. No. 12, 1999, pp. 119-121.
 - Elecciones. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (América Latina y el Caribe). Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 5-40.
 - Medios de comunicación social. No. 17, 2002, pp. 59-69.
 - Partidos políticos. Democracia partidista. No. 10, 1998, pp. 27-34.
 - Partidos políticos. Rediseño de los partidos políticos. No. 10, 1998, pp. 27-34.
 - Partidos políticos. Reseña. No. 8, 1996, pp. 145-146.
 - Partidos políticos. Sistemas de partidos No. 15, 2001, pp. 57-83.
 - Partidos políticos en la década de 1990. No. 7, 1996, pp. 107-120.
 - Régimen político. Reseña. No. 1, 1992, pp. 85-86.
 - Sistemas electorales. No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - Sistemas electorales en la década de 1990. No. 7, 1996, pp. 97-105.
- Argentina
- Ballottage. No. 12, 1999, p. 24.
 - Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 43-47.
- Constitución. Reforma constitucional de 1994. No. 6, 1995, pp. 129-142; No. 11, 1998, pp. 87-95.
 - Elecciones. Elecciones legislativas de 1997. No. 12, 1999, pp. 57-68.
 - Democracia representativa. No. 4, 1994, pp. 49-56.
 - Justicia electoral. No. 3, 1993, pp. 11-18; No. 7, 1996, pp. 43-47; No. 11, 1998, pp. 87-95.
 - Medios de comunicación social. No. 17, 2002, pp. 62-64.
 - Participación popular. No. 11, 1998, pp. 87-95.
 - Partidos políticos. No. 3, 1993, p. 7; No. 17, 2002, pp. 62-64.
 - Poder ejecutivo. No. 3, 1993, pp. 5-6.
 - Poder judicial. No. 3, 1993, p. 6.
 - Poder legislativo. No. 3, 1993, p. 6.
 - Sistema electoral. No. 3, 1993, pp. 5-18; No. 12, 1999, pp. 57-68.
 - Sistema representativo. No. 4, 1994, pp. 49-56.
 - Voto en el extranjero. Documento. No. 11, 1998, pp. 143-153.
- Ballottage
- Argentina. No. 12, 1999, p. 24.
 - Chile. No. 12, 1999, pp. 25-27.
 - Colombia. No. 12, 1999, pp. 27-28.
 - Derecho comparado. No. 11, 1998, pp. 5-38.
 - Francia. No. 12, 1999, pp. 21-23.
 - México. Costos y beneficios de su posible adopción en el sistema electoral mexicano. No. 12, 1999, pp. 5-38.
 - Perú. No. 12, 1999, pp. 28-29.

Bibliografía temática

- Calificación electoral. No. 2, 1993, pp. 151-153; No. 14, 2000, pp. 121-128.
- Campañas electorales. No. 8, 1996, pp. 151-156.
- Delitos electorales. No. 16, 2002, pp. 111-116.
- Democracia. Transición democrática. No. 6, 1995, pp. 181-189.
- Elecciones. Resultados electorales. No. 10, 1998, pp. 131-135.
- Justicia electoral. Tribunales electorales. No. 1, 1992, pp. 105-106; No. 2, 1993, pp. 151-153; No. 9, 1997, pp. 153-157.
- Medios de impugnación electoral. No. 11, 1998, pp. 133-139.
- México. Reforma electoral. No. 12, 1999, pp. 133-148.
- Organización electoral. No. 5, 1995, pp. 191-196.
- Participación ciudadana. No. 17, 2002, pp. 95-101.
- Partidos políticos. No. 3, 1993, pp. 153-160.
- Partidos políticos. Coaliciones. No. 15, 2001, pp. 145-151.
- Partidos políticos, financiamiento de los. No. 4, 1994, pp. 113-116.
- Poder legislativo. Práctica parlamentaria. No. 13, 2000, pp. 83-89.
- Proceso electoral. Propaganda y medios de difusión en los procesos electorales. No. 10, 1998, pp. 121-129.
- Sistemas electorales. No. 7, 1996, pp. 147-155.

Boletas electorales

- México. Documentos. No. 4, 1994, pp. 211-217.

Bolivia

- Medios de comunicación social. No. 17, 2002, p. 67.
- Partidos políticos. No. 17, 2002, p. 67.

Calificación electoral

- Alemania. No. 2, 1993, pp. 5-11, 13-17 y 157-169; No. 7, 1996, pp. 41-43.
- Argentina. No. 7, 1996, pp. 43-47.
- Bibliografía temática. No. 2, 1993, pp. 151-153; No. 14, 2000, pp. 121-128.
- Canadá. No. 7, 1996, pp. 47-48.
- Chile. No. 3, 1993, pp. 45-57; No. 7, 1996, pp. 48-50.
- Costa Rica. No. 7, 1996, pp. 50-52.
- Derecho comparado. No. 7, 1996, pp. 41-72.
- España. No. 2, 1993, pp. 19-24 y 170-181; No. 7, 1996, pp. 52-57.
- Estados Unidos de América. No. 2, 1993, pp. 27-28; No. 7, 1996, pp. 58-60.
- Francia. No. 7, 1996, pp. 60-63.
- Guatemala. No. 4, 1994, pp. 57-74.
- Italia. No. 7, 1996, pp. 63-65.
- México. No. 3, 1993, pp. 95-104; No. 7, 1996, pp. 65-67.
- Panamá. No. 7, 1996, pp. 87-95.
- Perú. No. 7, 1996, pp. 67-69.
- Reseña. No. 5, 1995, pp. 177-179.
- Uruguay. No. 7, 1996, pp. 69-71.

Cambio político

- América Latina. No. 7, 1996, pp. 97-106.
- México. Reseña. No. 3, 1993, pp. 149-151.

Campañas electorales

- Bibliografía temática. No. 8, 1996, pp. 151-156.
- Campañas electorales angloamericanas. Reseña. No. 3, 1993, pp. 131-134.
- Democracia. No. 13, 2000, pp. 31-44.
- España. No. 16, 2002, pp. 61-82.
- Régimen jurídico electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 139-144 y 185-188.

Campañas institucionales

- España. No. 16, 2002, pp. 61-82.

Canadá

- Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 47-48.
- Elecciones. Reseña. No. 7, 1996, pp. 139-141.
- Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 47-48.
- Régimen jurídico electoral. No. 7, 1996, pp. 73-86.
- Sistema electoral. No. 7, 1996, pp. 73-86.

Candidaturas

- Candidaturas Independientes. No. 16, 2002, pp. 119-145.
- Candidaturas no partidistas. No. 16, 2002, pp. 119-145.
- España. Candidaturas, impugnación electoral en contra de. No. 3, 1993, pp. 59-78.
- México. Documento. No. 4, 1994, pp. 189-190.

Cargos de elección popular

- Francia. No. 2, 1993, pp. 54-63.

Caribe

- Democracia. Balance del IX Curso Interamericano de Elec-

Índice general

- ciones y Democracia (América Latina y el Caribe). Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Elecciones. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (América Latina y el Caribe). Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Partidos políticos. Sistemas de partidos. No. 14, 2000, pp. 39-61.
 - Sistemas electorales. No. 14, 2000, pp. 39-61.
- Centroamérica
- Democracia. Sistema electoral y gobernabilidad democrática. No. 13, 2000, pp. 5-15.
 - Partidos políticos. No. 1, 1992, pp. 5-17.
 - Sistemas electorales. No. 1, 1992, pp. 5-17; No. 13, 2000, pp. 5-15.
- Chiapas, Estado de (México)
- Constitución. Documento. No. 10, 1998, pp. 161-165.
 - Régimen jurídico electoral. Documento. No. 10, 1998, pp. 161-165.
- Chihuahua, Estado de (México)
- Constitución. Reformas constitucionales y legales en materia electoral. Documento. No. 6, 1995, pp. 207-227.
 - Justicia electoral. No. 6, 1995, pp. 145-157.
 - Régimen jurídico electoral. No. 6, 1995, pp. 207-227; No. 8, 1996, pp. 123-137.
- Chile
- Ballottage. No. 12, 1999, pp. 25-27.
 - Calificación electoral. No. 3, 1993, pp. 45-57; No. 7, 1996, pp. 48-50.
- Constitución. Régimen constitucional. No. 3, 1993, pp. 46-49.
 - Justicia electoral. No. 3, 1993, pp. 45-57; No. 7, 1996, pp. 48-50; No. 14, 2000, pp. 63-78.
 - Medios de comunicación social. No. 17, 2002, pp. 60-62.
 - Medios de impugnación electoral. No. 3, 1993, pp. 50-56.
 - Organismos electorales. No. 14, 2000, pp. 63-78.
 - Partidos políticos. No. 17, 2002, pp. 60-62.
 - Régimen jurídico electoral. No. 3, 1993, pp. 49-50.
 - Sistema electoral. No. 14, 2000, pp. 63-78.
- Ciudadanía
- Constitución. No. 13, 2000, pp. 17-29.
 - Derecho político. No. 13, 2000, pp. 17-29.
 - Voto. No. 13, 2000, pp. 45-51.
- Colegio Electoral
- Estados Unidos de América. Sistema de elección presidencial. No. 2, 1993, pp. 35-50.
- Colombia
- Ballottage. No. 12, 1999, pp. 27-28.
 - Financiamiento electoral. No. 3, 1993, pp. 79-86; No. 7, 1996, pp. 159-177.
 - Medios de comunicación social. No. 17, 2002, pp. 64-66.
 - Partidos políticos. No. 3, 1993, pp. 79-86; No. 7, 1996, pp. 159-177; No. 17, 2002, pp. 64-66.
 - Régimen jurídico electoral. Documentos. No. 6, 1995, pp. 193-205; No. 7, 1996, pp. 159-177.
- Sistema político. No. 3, 1993, pp. 79-86.
- Comercio internacional
- Reseña. No. 15, 2001, pp. 137-139.
- Comparación política
- Democracia. Orden democrático. No. 8, 1996, pp. 113-120.
 - Democracia. Sistemas democráticos. No. 8, 1996, pp. 113-120.
 - Democracia. Solución de conflictos en los sistemas democráticos. No. 11, 1998, pp. 29-37.
- Constitución (véase también *control de la constitucionalidad*)
- Alemania. Constitución y democracia. Reseña. No. 9, 1997, pp. 149-152.
 - Alemania. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
 - Argentina. Reforma constitucional de 1994. No. 6, 1995, pp. 129-142; No. 11, 1998, pp. 87-95.
 - Chiapas, Estado de (México). Reforma constitucional electoral de 1997. Documento. No. 10, 1998, pp. 161-165.
 - Chihuahua, Estado de (México). Reformas constitucionales y legales en materia electoral. Documento. No. 6, 1995, pp. 207-227.
 - Chile. Régimen constitucional. No. 3, 1993, pp. 46-49.
 - Ciudadanía. No. 13, 2000, pp. 17-29.

- Costa Rica. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Tribunal Supremo de Elecciones. Documento. No. 1, 1992, pp. 109-116.
- Derecho político. No. 13, 2000, pp. 17-29.
- España. Documento. No. 2, 1993, pp. 170-181.
- Guerrero, Estado de (México). Documento. No. 1, 1992, pp. 117-135.
- Ingeniería constitucional. No. 8, 1996, pp. 45-52.
- Jalisco, Estado de (México). Documento. No. 5, 1995, pp. 221-231.
- México. Constitución de 1824. Reseña. No. 7, 1996, pp. 143-146.
- México. Reformas constitucionales. Documentos. No. 3, 1993, pp. 165-240; No. 4, 1994, pp. 121-129 y 243-246; No. 8, 1996, pp. 159-173.
- Uruguay. Reformas constitucionales. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 17, 2002, pp. 35-49.
- Venezuela. Reforma constitucional. No. 3, 1993, pp. 87-94.

Contencioso electoral (véase *justicia electoral*)

Control de la constitucionalidad electoral

- Alemania. No. 6, 1995, pp. 6-14.
- España. No. 6, 1995, pp. 14-32.
- Estados Unidos de América. No. 6, 1995, pp. 32-48.
- Francia. No. 6, 1995, pp. 48-68.
- Perú. Documento. No. 15, 2001, pp. 265-273.
- México. Documentos. No. 15, 2001, pp. 155-205 y 207-263.

Corrupción

- Reseña. No. 15, 2001, pp. 137-139.

Costa Rica

- Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 50-52.
- Constitución. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Tribunal Supremo de Elecciones. Documento. No. 1, 1992, pp. 109-116.
- Derechos político-electorales. No. 1, 1992, pp. 46-47.
- Financiamiento electoral. Financiamiento de partidos políticos. No. 1, 1992, pp. 47-49.
- Justicia electoral. No. 1, 1992, pp. 43-51 y 109-116; No. 7, 1996, pp. 50-52.
- Medios de comunicación social. No. 17, 2002, pp. 66-67.
- Organismos electorales. No. 1, 1992, pp. 43-51; No. 1, 1992, pp. 109-116.
- Partidos políticos. No. 1, 1992, pp. 47-49; No. 17, 2002, pp. 66-67.
- Poder judicial. Tribunal Supremo de Elecciones. No. 1, 1992, pp. 43-51.
- Poder judicial. Tribunal Supremo de Elecciones, disposiciones constitucionales y legales sobre el. Documento. No. 1, 1992, pp. 109-116.
- Régimen jurídico electoral. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Tribunal Supremo de Elecciones. Documento. No. 1, 1992, pp. 109-116.

Credencial para votar con fotografía

- México. Documento. No. 4, 1994, pp. 199-200.

Cuba

- Régimen jurídico electoral. No. 13, 2000, pp. 53-62.
- Sistema electoral. No. 13, 2000, pp. 53-62.

Delitos electorales

- Bibliografía temática. No. 16, 2002, pp. 111-116.
- Japón. No. 5, 1995, pp. 127-150.
- México. No. 3, 1993, pp. 21-30; No. 10, 1998, pp. 51-64.
- México. Criterios aplicativos. Reseña. No. 5, 1995, pp. 175-176.
- México. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. No. 4, 1994, p. 235; No. 10, 1998, pp. 58-60.
- México. Reforma penal de 25 de marzo de 1994 en materia de delitos electorales. No. 5, 1995, pp. 81-91.
- México. Registro Nacional de Ciudadanos. No. 5, 1995, pp. 81-91.

Democracia

- Alemania. Democracia y constitución. Reseña. No. 9, 1997, pp. 149-152.
- América Latina. No. 7, 1996, pp. 97-106; No. 10, 1998, pp. 27-34; No. 15, 2001, pp. 57-83; No. 16, 2002, pp. 27-44.
- América Latina y el Caribe. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
- Argentina. Democracia representativa. No. 4, 1994, pp. 49-56.
- Bibliografía temática. Transición democrática. No. 6, 1995, pp. 181-189.

Índice general

- Campañas electorales. No. 13, 2000, pp. 31-44.
 - Caribe y América Latina. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Centroamérica. Sistema electoral y gobernabilidad democrática. No. 13, 2000, pp. 5-15.
 - Comparación política. Orden democrático. No. 8, 1996, pp. 113-120.
 - Comparación política. Sistemas democráticos. No. 8, 1996, pp. 113-120.
 - Comparación política. Solución de conflictos en los sistemas democráticos. No. 11, 1998, pp. 29-37.
 - Democracia directa (América Latina). No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - Democracia partidista. No. 10, 1998, pp. 27-34; No. 14, 2000, pp. 115-119.
 - Democracia semidirecta, instituciones de. No. 11, 1998, pp. 71-85.
 - Derecho electoral. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Elecciones y democracia en América Latina y el Caribe. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Europa. Sistemas democráticos. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Filosofía política. Reseña. No. 11, 1998, pp. 117-120.
 - Filosofía política. Valores de la democracia. Reseña. No. 15, 2001, pp. 133-136.
 - Globalización y democracia. No. 17, 2002, pp. 51-58.
 - Instituciones políticas. Instituciones democráticas en América Latina. No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - Instituciones políticas de la Reseña. No. 16, 2002, pp. 107-109.
 - Italia. Orígenes de la democracia italiana. Reseña. No. 17, 2002, pp. 73-87.
 - Italia. Referéndum electoral. No. 4, 1994, pp. 30-32.
 - Medios de comunicación social. No. 13, 2000, pp. 31-44.
 - México. Transición política. Reseña. No. 9, 1997, pp. 137-141.
 - Partidos políticos. No. 10, 1998, pp. 27-34; No. 13, 2000, pp. 31-44.
 - Régimen político. Reseña. No. 1, 1992, pp. 85-86.
 - República Dominicana. Democracia. No. 13, 2000, pp. 5-15.
 - Sistema electoral. Pautas de un sistema electoral en un Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Teoría política. No. 11, 1998, pp. 71-85.
 - Teoría política. Reseña. No. 4, 1994, pp. 97-112.
- Derecho comparado
- Ballottage. No. 11, 1998, pp. 5-38.
 - Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 41-72.
 - Ingeniería constitucional. Reseña. No. 9, 1997, pp. 143-147.
 - Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 7-9 y 41-72.
 - Nacionalidad. Documento. No. 14, 2000, pp. 147-150.
 - Organización de elecciones. No. 5, 1995, pp. 5-79.
 - Voto en el extranjero. No. 16, 2002, pp. 45-60.
- Derecho consuetudinario indígena
- México. No. 17, 2002, pp. 73-87.
 - Usos y costumbres indígenas en materia electoral. No. 17, 2002, pp. 73-87.
- Derecho electoral
- Democracia. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Derecho procesal electoral. Reseña. No. 10, 1998, pp. 115-116.
 - Extranjería. No. 8, 1996, pp. 91-100.
 - Filosofía del derecho. Iusnaturalismo e Iuspositivismo. No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Filosofía del derecho. Principios y reglas del derecho electoral. No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Interpretación normativa electoral. No. 9, 1997, pp. 75-84.
 - Justicia electoral. Teoría de los recursos en el contencioso electoral. Reseña. No. 2, 1993, pp. 143-145.
 - México. Derecho electoral federal, principios y valores tutelados por el. No. 9, 1997, pp. 85-107.
 - México. Derecho procesal electoral. Reseña. No. 10, 1998, pp. 115-116.
 - México. Evolución del derecho electoral, 1977-1996. No. 8, 1996, pp. 75-81.
 - México. Principios y reglas. No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Michoacán, Estado de (México). Principios de derecho sustantivo y procesal electoral, estatal y municipal. No. 2, 1993, pp. 113-132.
 - Orden público. No. 9, 1997, pp. 75-84.

- Principios jurídico electorales. No. 4, 1994, pp. 21-26; No. 9, 1997, pp. 75-84; No. 16, 2002, pp. 5-25.
- Derecho político
- Ciudadanía. No. 13, 2000, pp. 17-29.
 - Constitución. No. 13, 2000, pp. 17-29.
- Derechos político-electorales
- Costa Rica. No. 1, 1992, pp. 46-47.
 - México. Juicio de amparo. No. 8, 1996, pp. 101-111.
 - México. Ministros de culto. No. 10, 1998, pp. 65-92.
 - Voto. No. 13, 2000, pp. 45-51.
- Diplomacia
- Diplomacia norteamericana en América Latina. Reseña. No. 12, 1999, pp. 119-121.
- Distrito Federal (México)
- Régimen jurídico electoral. Propuesta de reforma electoral. No. 11, 1998, pp. 57-70.
- Documentación electoral
- México. Documentos. No. 4, 1994, pp. 151-159; 183-184 y 201-205.
- Ecuador
- Medios de comunicación social. No. 17, 2002, p. 67.
 - Partidos políticos. No. 17, 2002, pp. 67.
- Elecciones
- América Latina y el Caribe. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
- Argentina. Elecciones legislativas de 1997. No. 12, 1999, pp. 57-68.
 - Bibliografía temática. Resultados electorales. No. 10, 1998, pp. 131-135.
 - Canadá. Reseña. No. 7, 1996, pp. 139-141.
 - Caribe y América Latina. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Democracia. Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (América Latina y el Caribe). Documento. No. 13, 2000, pp. 93-104.
 - Europa. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Europa. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
 - Italia. Elecciones legislativas. No. 2, 1993, pp. 82-84.
 - México, 1988-1994. Reseña. No. 6, 1995, pp. 177-179.
 - México, 1991. Reseña. No. 2, 1993, pp. 147-150.
 - México. Organización de elecciones. No. 5, 1995, pp. 5-79.
 - Panamá. Elecciones generales de 1994. No. 7, 1996, pp. 89-90.
 - Reino Unido. Elecciones parlamentarias. No. 2, 1993, pp. 104-107.
 - Uruguay. Elecciones partidistas internas. No. 17, 2002, pp. 35-49.
- España
- Calificación electoral. No. 2, 1993, pp. 19-24; No. 7, 1996, pp. 52-57.
 - Calificación electoral. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre el contencioso electoral y calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 170-181.
- Campañas electorales. No. 16, 2002, pp. 61-82.
 - Campañas institucionales. No. 16, 2002, pp. 61-82.
 - Candidaturas, impugnación electoral en contra de. No. 3, 1993, pp. 59-78.
 - Constitución. Documento. No. 2, 1993, pp. 170-181.
 - Control de la constitucionalidad electoral. No. 6, 1995, pp. 14-32.
 - Financiamiento electoral. Financiamiento de partidos políticos. No. 5, 1995, pp. 93-109.
 - Justicia electoral. No. 2, 1993, pp. 19-24 y 170-181; No. 6, 1995, pp. 14-32 y 69-105.; No. 7, 1996, pp. 52-57; No. 9, 1997, pp. 35-56.
 - Medios de comunicación social. Documento. No. 10, 1998, pp. 139-160.
 - Medios de impugnación electoral. No. 3, 1993, pp. 59-78; No. 6, 1995, pp. 69-105.
 - Organismos electorales. No. 8, 1996, pp. 53-73.
 - Partidos políticos. No. 5, 1995, pp. 93-109; No. 17, 2002, pp. 105-122.
 - Poder judicial. No. 6, 1995, pp. 14-32.
 - Política. Solución de conflictos políticos. No. 11, 1998, pp. 29-37.
 - Régimen jurídico electoral. No. 2, 1993, pp. 170-181; No. 9, 1997, pp. 35-56; No. 10, 1998, pp. 139-160; No. 17, 2002, pp. 105-122.
- Estado
- Democracia. Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.

Índice general

- Italia. Estructura estatal. No. 2, 1993, pp. 78-80.
 - Kelsen, Hans. Modelo kelseniano del Estado. No. 6, 1995, pp. 121-128.
 - México. Reforma del Estado. Reseña. No. 9, 1997, pp. 137-141.
 - Nación. Estado-nación. Reseña. No. 12, 1999, pp. 123-128.
 - Sistema electoral. Pautas de un sistema electoral en un Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.
- Estados Unidos de América
- Abstencionismo. Reseña. No. 12, 1999, pp. 129-131.
 - Calificación electoral. No. 2, 1993, pp. 27-28; No. 7, 1996, pp. 58-60.
 - Campañas electorales angloamericanas. Reseña. No. 3, 1993, pp. 131-134.
 - Colegio Electoral. No. 2, 1993, pp. 35-50.
 - Control de la constitucionalidad electoral. No. 6, 1995, pp. 32-48.
 - Diplomacia norteamericana en América Latina. Reseña. No. 12, 1999, pp. 119-121.
 - Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 58-60.
 - Poder ejecutivo. Sistema de elección presidencial. No. 6, 1995, pp. 32-48.
 - Poder judicial. No. 6, 1995, pp. 32-48.
 - Poder legislativo. No. 2, 1993, pp. 25-26.
 - Sistema de elección presidencial. Colegio Electoral. No. 2, 1993, pp. 35-50.
 - Sistema de elección presidencial. Reseña. No. 6, 1995, pp. 173-175.
- Sistema electoral. No. 2, 1993, pp. 35-50.
 - Sistema político. Reseña. No. 12, 1999, pp. 129-131.
- Europa
- Democracia. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Elecciones. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Elecciones. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
 - Partidos políticos. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Partidos políticos. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
 - Política. Política nacional en la Unión Europea. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
- Extranjería
- Derecho electoral. No. 8, 1996, pp. 91-100.
 - Voto. Voto activo del extranjero. No. 8, 1996, pp. 91-100.
- Federalismo
- México. Reseña. No. 7, 1996, pp. 143-146.
- Filosofía del derecho
- Derecho electoral, principios y reglas. No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Derecho electoral. Iusnaturalismo e Iuspositivismo. No. 16, 2002, pp. 5-25.
- Filosofía política
- Democracia. Reseña. No. 11, 1998, pp. 117-120.
 - Democracia. Valores de la democracia. Reseña. No. 15, 2001, pp. 133-136.
 - Liberalismo. Reseña. No. 16, 2002, pp. 103-106.
- Financiamiento electoral
- Colombia. No. 3, 1993, pp. 79-86.
- Costa Rica. No. 1, 1992, p. 47-49.
 - España. No. 5, 1995, p. 93-109.
 - Japón. No. 5, 1995, p. 147-149.
 - México. Documentos. No. 4, 1994, p. 171-175, 207-208 y 237-238.
 - Partidos políticos. Financiamiento de partidos políticos. Reseña. No. 3, 1993, p. 135-147.
- Francia
- Ballottage. No. 12, 1999, pp. 21-23.
 - Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 60-63.
 - Cargos de elección popular. No. 2, 1993, pp. 54-63.
 - Control de la constitucionalidad electoral. No. 6, 1995, pp. 48-68.
 - Historia constitucional. No. 2, 1993, pp. 51-73.
 - Justicia electoral. No. 2, 1993, pp. 51-73; No. 7, 1996, pp. 60-63.
 - Poder judicial. No. 6, 1995, pp. 48-68.
- Globalización
- Democracia. No. 17, 2002, pp. 51-58.
 - Reseña. No. 15, 2001, pp. 137-139.
- Guatemala
- Calificación electoral. No. 4, 1994, pp. 57-74.
 - Justicia electoral. No. 4, 1994, pp. 57-74.
 - Sistema electoral. No. 4, 1994, pp. 57-74.
- Guerrero, Estado de (México)
- Constitución. Documento. No. 1, 1992, pp. 117-135.
 - Medios de impugnación electoral. No. 9, 1997, pp. 123-134.

- Régimen jurídico electoral. No. 1, 1992, pp. 65-67 y 117-135.
- Haití
 - Partidos políticos. No. 14, 2000, pp. 53-60.
 - Sistema electoral. No. 14, 2000, pp. 53-60.
- Hidalgo, Estado de (México)
 - Historia. Evolución histórica del régimen jurídico electoral. No. 4, 1994, pp. 79-91.
- Historia
 - Francia. Historia constitucional. No. 2, 1993, pp. 51-54.
 - Hidalgo, Estado de (México). Evolución histórica del régimen jurídico electoral. No. 4, 1994, pp. 79-91.
 - México. Evolución de la legislación electoral federal, 1916-1996. No. 8, 1996, pp. 5-44.
 - México. Historia jurídico-política. Reseña. No. 7, 1996, pp. 131-137.
 - México. Iglesias, José María. Reseña. No. 5, 1995, pp. 183-187; No. 8, 1996, pp. 141-144.
- Homo videns
 - Medios de comunicación social. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
 - México. No. 15, 2001, pp. 39-55.
 - Televisión. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
- Iglesias, José María
 - Reseña. No. 8, 1996, pp. 141-144.
 - Reseña. No. 5, 1995, pp. 183-187.
- Ingeniería constitucional
 - Constitución. No. 8, 1996, pp. 45-52.
 - Derecho comparado. Reseña. No. 9, 1997, pp. 143-147.
 - Instituciones políticas. No. 10, 1998, pp. 15-26.
 - Sistema electoral. No. 8, 1996, pp. 45-52.
 - Sistema político. No. 8, 1996, pp. 45-52.
- Instituciones políticas
 - América Latina. No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - Democracia. Instituciones políticas de la. Reseña. No. 16, 2002, pp. 107-109.
 - Ingeniería constitucional. No. 10, 1998, pp. 15-26.
- Interpretación normativa electoral
 - Derecho electoral. Principios. No. 9, 1997, pp. 75-84.
 - Orden público. No. 9, 1997, pp. 75-84.
- Italia
 - Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 63-65.
 - Democracia. Orígenes de la democracia italiana. Reseña. No. 17, 2002, pp. 73-87.
 - Democracia. Referéndum electoral. No. 4, 1994, pp. 30-32.
 - Elecciones legislativas. No. 2, 1993, pp. 82-84.
 - Estado. Estructura estatal. No. 2, 1993, pp. 76-94.
 - Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 63-65.
 - Organismos electorales. No. 2, 1993, pp. 76-94.
 - Poder ejecutivo. No. 2, 1993, p. 81.
 - Poder judicial. Corte constitucional. No. 2 1993, pp. 93-94.
- Poder legislativo. No. 2, 1993, pp. 82-84.
- Régimen jurídico electoral. Documentos. No. 9, 1997, pp. 109-120 y 161-166.
- Sistema electoral. No. 2, 1993, pp. 76-94; No. 4, 1994, pp. 27-48.
- Jalisco, Estado de (México)
 - Constitución. Documento. No. 5, 1995, pp. 221-231.
 - Justicia electoral. Sistema contencioso electoral estatal. No. 5, 1995, pp. 167-172.
- Japón
 - Delitos electorales. No. 5, 1995, pp. 127-150.
 - Financiamiento electoral. Financiamiento de partidos políticos. No. 5, 1995, pp. 147-149.
 - Justicia electoral. No. 5, 1995, pp. 127-150.
 - Sistema electoral. No. 5, 1995, pp. 127-150.
- Juicio de amparo
 - México. Derechos político-electorales. No. 8, 1996, pp. 101-111.
- Jurisprudencia electoral
 - México. Marco constitucional y legal. No. 9, 1997, pp. 5-33.
- Justicia electoral
 - Alemania. No. 2, 1993, pp. 5-11, 13-17 y 157-169; No. 6, 1995, pp. 6-14; No. 7, 1996, pp. 41-43.
 - América Latina. No. 7, 1996, pp. 5-40.
 - Argentina. No. 3, 1993, pp. 11-18; No. 7, 1996, pp. 43-47; No. 11, 1998, pp. 87-95.

Índice general

- Bibliografía temática. Tribunales electorales. No. 1, 1992, pp. 105-106; No. 2, 1993, pp. 151-153; No. 9, 1997, pp. 153-157.
- Canadá. No. 7, 1996, pp. 47-48.
- Chihuahua, Estado de (México). No. 6, 1995, pp. 145-157.
- Chile. No. 3, 1993, pp. 45-57; No. 7, 1996, pp. 48-50; No. 14, 2000, pp. 63-78.
- Costa Rica. No. 1, 1992, pp. 43-51 y 109-116; No. 7, 1996, pp. 50-52.
- Derecho comparado. No. 7, 1996, pp. 7-9 y 41-72.
- Derecho electoral. Teoría de los recursos en el contencioso electoral. Reseña. No. 2, 1993, pp. 143-145.
- España. No. 2, 1993, pp. 19-24 y 170-181; No. 6, 1995, pp. 14-32 y 69-105; No. 7, 1996, pp. 52-57; No. 9, 1997, pp. 35-56.
- Estados Unidos de América. No. 2, 1993, pp. 27-33; No. 7, 1996, pp. 58-60.
- Francia. No. 2, 1993, pp. 63-73; No. 7, 1996, pp. 60-63.
- Guatemala. No. 4, 1994, pp. 57-74.
- Italia. No. 2, 1993, pp. 76; No. 7, 1996, pp. 63-65.
- Jalisco, Estado de (México). Sistema contencioso electoral estatal. No. 5, 1995, pp. 167-172.
- Japón. No. 5, 1995, pp. 145-146.
- México. No. 1, 1992, pp. 87-94; No. 5, 1995, pp. 151-164, 183-187 y 189-190; No. 7, 1996, pp. 65-67; No. 8, 1996, pp. 5-44; No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 12, 1999, pp. 39-55; No. 15, 2001, pp. 5-23; No. 17, 2002, pp. 3-33.
- México. Evolución del contencioso electoral federal, 1916-1996. No. 8, 1996, pp. 5-44.
- México. Reseña. No. 5, 1995, pp. 183-187.
- México. Sistema probatorio del contencioso electoral mexicano. No. 17, 2002, pp. 3-33.
- Panamá. No. 7, 1996, pp. 87-95.
- Perú. No. 7, 1996, pp. 67-69.
- Quintana Roo, Estado de (México). No. 13, 2000, pp. 65-73.
- Reino Unido. No. 2, 1993, pp. 95-110.
- Uruguay. No. 1, 1992, pp. 31-41; No. 7, 1996, pp. 69-71.
- Kelsen, Hans
 - Estado, modelo kelseniano del. No. 6, 1995, pp. 121-128.
- Legislación electoral (véase también *régimen jurídico electoral*)
 - México. Análisis político de la legislación electoral. No. 1, 1992, pp. 53-61.
 - México. Documento. No. 14, 2000, pp. 131-146.
 - México. Reseña. No. 2, 1993, pp. 139-141.
- Liberalismo
 - Filosofía política. Reseña. No. 16, 2002, pp. 103-106.
- Líquido indeleble
 - México. Documento. No. 4, 1994, pp. 177-178.
- Medios de comunicación social
 - América Latina. No. 17, 2002, pp. 59-69.
 - Argentina. No. 17, 2002, pp. 62-64.
 - Bolivia. No. 17, 2002, p. 67.
 - Chile. No. 17, 2002, pp. 60-62.
 - Colombia. No. 17, 2002, pp. 64-66.
 - Costa Rica. No. 17, 2002, pp. 66-67.
 - Democracia. Medios de comunicación como nueva modalidad de la democracia. No. 13, 2000, pp. 31-44.
 - Ecuador. No. 17, 2002, p. 67.
 - España. Documento. No. 10, 1998, pp. 139-160.
 - *Homo videns*. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
 - México. No. 15, 2001, pp. 39-55.
 - Partidos políticos. No. 15, 2001, pp. 39-55; No. 17, 2002, pp. 59-69.
 - Perú. No. 17, 2002, pp. 59-69.
 - Televisión. Medios de comunicación televisiva. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
- Medios de impugnación electoral
 - Alemania. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
 - Bibliografía temática. No. 11, 1998, pp. 133-139.
 - Chile. No. 3, 1993, pp. 50-56.
 - España. No. 3, 1993, pp. 59-78; No. 6, 1995, pp. 69-105.
 - Guerrero, Estado de (México). No. 9, 1997, pp. 123-134.
 - México. No. 1, 1992, pp. 87-94; No. 4, 1994, pp. 5-19; No. 5, 1995, pp. 151-164; No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 15, 2001, pp. 6-16 y 25-38.
 - México. Juicio de revisión constitucional electoral. No. 15, 2001, pp. 25-38.

- México, Estado de (México). No. 11, 1998, pp. 105-114.
 - Oaxaca, Estado de (México). No. 10, 1998, pp. 95-111.
 - Quintana Roo, Estado de (México). No. 16, 2002, pp. 85-92.
- México
- Ballottage. Costos y beneficios de su posible adopción en el sistema electoral mexicano. No. 12, 1999, pp. 5-38.
 - Bibliografía temática. Reforma electoral en México. No. 12, 1999, pp. 133-148.
 - Boletas electorales. Documentos. No. 4, 1994, pp. 211-217.
 - Calificación electoral. No. 3, 1993, pp. 95-104; No. 7, 1996, pp. 65-67.
 - Cambio político. Reseña. No. 9, 1997, pp. 149-151.
 - Candidaturas. Documento. No. 4, 1994, pp. 189-190.
 - Constitución. Constitución de 1824. Reseña. No. 7, 1996, pp. 143-146.
 - Constitución. Reformas constitucionales electorales. Documentos. No. 3, 1993, pp. 165-240; No. 4, 1994, pp. 121-129 y 243-246; No. 8, 1996, pp. 159-173.
 - Control de la constitucionalidad electoral. Documentos. No. 15, 2001, pp. 155-205 y 207-263.
 - Credencial para votar con fotografía. Documento. No. 4, 1994, pp. 199-200.
 - Delitos electorales. No. 3, 1993, pp. 21-30; No. 10, 1998, pp. 51-64.
 - Delitos electorales. Criterios aplicativos. Reseña. No. 5, 1995, pp. 175-176.
 - Delitos electorales. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. No. 4, 1994, p. 235; No. 10, 1998, pp. 58-60.
 - Delitos electorales. Reforma penal de 25 de marzo de 1994. No. 5, 1995, pp. 81-91.
 - Delitos electorales. Registro Nacional de Ciudadanos. No. 5, 1995, pp. 81-91.
 - Democracia. Transición política en México. Reseña. No. 9, 1997, pp. 137-141.
 - Derecho consuetudinario indígena. No. 17, 2002, pp. 73-87.
 - Derecho electoral. Derecho electoral federal, principios y valores tutelados por el. No. 9, 1997, pp. 85-107.
 - Derecho electoral. Derecho procesal electoral. Reseña. No. 10, 1998, pp. 115-116.
 - Derecho electoral. Evolución del derecho electoral mexicano, 1977-1996. No. 8, 1996, pp. 75-81.
 - Derecho electoral. Principios y reglas. No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Derechos político-electorales. Juicio de amparo. No. 8, 1996, pp. 101-111.
 - Derechos político-electorales. Ministros de culto. No. 10, 1998, pp. 65-92.
 - Documentación electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 151-159; 183-184 y 201-205.
 - Elecciones. 1988-1994. Reseña. No. 6, 1995, pp. 177-179.
 - Elecciones. 1991. Reseña. No. 2, 1993, pp. 147-150.
 - Elecciones. Organización de elecciones. No. 5, 1995, pp. 5-79.
 - Estado. Reforma del Estado. Reseña. No. 9, 1997, pp. 137-141.
 - Federalismo. Reseña. No. 7, 1996, pp. 143-146.
 - Financiamiento electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 171-175, 207-208 y 237-238.
 - Historia. Evolución de la legislación electoral federal, 1916-1996. No. 8, 1996, pp. 5-44.
 - Historia. Iglesias, José María. Reseña. No. 5, 1995, pp. 183-187; No. 8, 1996, pp. 141-144.
 - Historia jurídico-política. Reseña. No. 7, 1996, pp. 131-137.
 - *Homo videns*. No. 15, 2001, pp. 39-55.
 - Juicio de amparo. Derechos político-electorales. No. 8, 1996, pp. 101-111.
 - Jurisprudencia electoral. Marco constitucional y legal. No. 9, 1997, pp. 5-33.
 - Justicia electoral. No. 1, 1992, pp. 87-94; No. 5, 1995, pp. 151-164, 183-187 y 189-190; No. 7, 1996, pp. 65-67; No. 8, 1996, pp. 5-44; No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 12, 1999, pp. 39-55; No. 15, 2001, pp. 5-23; No. 17, 2002, pp. 3-33.
 - Justicia electoral. Evolución del contencioso electoral federal, 1916-1996. No. 8, 1996, pp. 5-44.
 - Justicia electoral. Reseña. No. 5, 1995, pp. 183-187.
 - Justicia electoral. Sistema probatorio del contencioso electoral mexicano. No. 17, 2002, pp. 3-33.
 - Legislación electoral. Análisis político de la legislación electoral. No. 1, 1992, pp. 53-61.
 - Legislación electoral. Documento. No. 14, 2000, pp. 131-146.
 - Legislación electoral. Reseña. No. 2, 1993, pp. 139-141.

Índice general

- Líquido indeleble. Documento. No. 4, 1994, pp. 177-178.
 - Medios de comunicación social. Acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación masiva. No. 15, 2001, pp. 39-55.
 - Medios de impugnación electoral. No. 1, 1992, pp. 87-94; No. 4, 1994, pp. 5-19; No. 5, 1995, pp. 151-164; No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 15, 2001, pp. 6-16 y 25-38.
 - Medios de impugnación electoral. Juicio de revisión constitucional electoral. No. 15, 2001, pp. 25-38.
 - Nacionalidad. Doble nacionalidad. No. 14, 2000, pp. 5-38.
 - Nulidad electoral. Causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla. No. 12, 1999, pp. 39-55.
 - Observadores electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 219-226.
 - Organismos electorales. Documentos. No. 4, 1994, pp. 167-168 y 171-175.
 - Organismos electorales. Tribunales electorales. Reseña. No. 5, 1995, pp. 189-190.
 - Organización de elecciones. No. 5, 1995, pp. 5-79.
 - Padrón electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 227-233.
 - Partidos políticos. Documentos partidistas. Documentos. No. 4, 1994, pp. 145-150, 161-166, 179-182 y 190-194.
 - Partidos políticos. Financiamiento electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 171-175, 207-208 y 237-238.
 - Plataforma electoral. Documento. No. 4, 1994, pp. 209-210.
 - Poder judicial. Sistema judicial. Reseña. No. 16, 2002, pp. 95-102.
 - Poder judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación. No. 6, 1995, pp. 107-119; No. 10, 1998, pp. 35-49; No. 15, 2001, pp. 141-143.
 - Poder judicial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 15, 2001, pp. 5-23.
 - Política. Historia política. Reseña. No. 7, 1996, pp. 131-137.
 - Principios jurídico-electorales. No. 9, 1997, pp. 85-107; No. 17, 2002, pp. 3-33.
 - Proceso electoral. Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994. Documento. No. 5, 1995, pp. 199-219.
 - Proceso electoral. Proceso electoral federal de 1994. Reseña. No. 8, 1996, pp. 147-149.
 - Proceso electoral. Procesos electorales estatales de 1999. No. 12, 1999, pp. 95-116.
 - Proceso electoral. Procesos electorales estatales de 2000. No. 15, 2001, pp. 87-130.
 - Proceso electoral. Reseña. No. 6, 1995, pp. 161-163.
 - Régimen jurídico electoral. Documentos. No. 3, 1993, pp. 165-240; No. 4, 1994, pp. 121-129, 133-135, 139-144, 145-150, 151-159, 161-166, 167-168, 169-170, 171-175, 177-178, 179-182, 183-184, 185-188, 189-190, 190-194, 195-198, 199-200, 201-205, 207-208, 209-210, 211-217, 219-226, 227-233, 235, 237-238, 239-242, 243-246, 247-256 y 257-259; No. 8, 1996, pp. 159-173; No. 14, 2000, pp. 131-146; No. 15, 2001, pp. 155-205 y 207-263.
 - Régimen político. Reforma política de 1996. Reseña. No. 10, 1998, pp. 117-120.
 - Sistema electoral. Reseña. No. 1, 1992, pp. 81-83.
 - Sistema político. Reseña. No. 14, 2000, pp. 109-113.
 - Sistema político. Sistema presidencial. Reseña. No. 2, 1993, pp. 157-158.
 - Televisión. No. 15, 2001, pp. 39-55.
 - Usos y costumbres indígenas en materia electoral. No. 17, 2002, pp. 73-87.
 - Voto en el extranjero. No. 13, 2000, pp. 45-60.
- México, Estado de (México)
- Medios de impugnación electoral. No. 11, 1998, pp. 105-114.
 - Régimen jurídico electoral. Panorámica de la legislación electoral. No. 3, 1993, pp. 107-125.
 - Régimen jurídico electoral. Reforma legal electoral de 1996. Documento. No. 7, 1996, pp. 179-250.
- Michoacán, Estado de (México)
- Derecho electoral. Principios de derecho sustantivo y procesal electoral, estatal y municipal. No. 2, 1993, pp. 113-132.
 - Sistema electoral. No. 7, 1996, pp. 123-128; No. 14, 2000, pp. 81-105.
- Nación
- Estado. Estado-nación. Reseña. No. 12, 1999, pp. 123-128.

Nacionalidad

- Derecho comparado. Documento. No. 14, 2000, pp. 147-150.
- México. Doble nacionalidad. No. 14, 2000, pp. 5-38.
- Voto. Nacionalidad y derecho al sufragio. No. 13, 2000, pp. 45-51.

Nulidad electoral

- México. Causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla. No. 12, 1999, pp. 39-55.
- Quintana Roo, Estado de (México). No. 13, 2000, pp. 65-73.

Oaxaca, Estado de (México)

- Medios de impugnación electoral. No. 10, 1998, pp. 95-111.

Observadores electorales

- México. Documento. No. 4, 1994, pp. 219-226.

Orden público

- Derecho electoral. No. 9, 1997, pp. 75-84.
- Interpretación normativa en materia electoral. No. 9, 1997, pp. 75-84.

Organismos electorales

- Alemania. No. 2, 1993, pp. 5-11.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. No. 1, 1992, pp. 43-51 y 109-116.
- Chile. No. 14, 2000, pp. 63-78.
- España. No. 8, 1996, pp. 53-73.
- Italia. No. 2, 1993, pp. 76-94.
- México. Documentos. No. 4, 1994, pp. 167-168 y 171-175.

- México. Tribunales electorales. Reseña. No. 5, 1995, pp. 189-190.
- Panamá. No. 7, 1996, pp. 87-95.
- Uruguay. No. 1, 1992, pp. 31-41 y 95-104.
- Venezuela. Consejo Supremo Electoral. No. 12, 1999, pp. 73-86.

Organización de elecciones

- Bibliografía temática. No. 5, 1995, pp. 191-196.
- Derecho comparado. No. 5, 1995, pp. 5-79.
- México. No. 5, 1995, pp. 5-79.

Padrón electoral

- México. Documentos. No. 4, 1994, pp. 227-233.
- Uruguay. No. 1, 1992, pp. 39-41.

Panamá

- Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 87-95.
- Elecciones. Elecciones generales de 1994. No. 7, 1996, pp. 89-90.
- Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 87-95.
- Organismos electorales. No. 7, 1996, pp. 87-95.

Parlamento

- Reino Unido. No. 2, 1993, pp. 97-104.

Participación ciudadana

- Bibliografía temática. No. 17, 2002, pp. 95-101.
- Reseña. No. 6, 1995, pp. 169-171.

Participación popular

- Argentina. No. 11, 1998, pp. 87-95.

Partidos políticos

- América Latina. No. 10, 1998, pp. 27-34; No. 15, 2001, pp. 57-83.
- América Latina. Partidos políticos en la década de 1990. No. 7, 1996, pp. 107-120.
- América Latina. Rediseño de los partidos políticos. No. 10, 1998, pp. 27-34.
- América Latina. Reseña. No. 8, 1996, pp. 145-146.
- Argentina. No. 3, 1993, p. 7; No. 17, 2002, pp. 62-64.
- Bibliografía temática. No. 3, 1993, pp. 153-160.
- Bibliografía temática. Coalición de partidos. No. 15, 2001, pp. 145-151.
- Bibliografía temática. Financiamiento electoral. No. 4, 1994, pp. 113-116.
- Bolivia. No. 17, 2002, p. 67.
- Caribe. No. 14, 2000, pp. 39-61.
- Centroamérica. No. 1, 1992, pp. 14-17.
- Chile. No. 17, 2002, pp. 60-62.
- Colombia. No. 3, 1993, pp. 79-86; No. 7, 1996, pp. 159-177; No. 17, 2002, pp. 64-66.
- Costa Rica. No. 1, 1992, pp. 47-49; No. 17, 2002, pp. 66-67.
- Democracia. No. 13, 2000, pp. 31-44.
- Democracia interna de los. Reseña. No. 14, 2000, pp. 115-119.
- Ecuador. No. 17, 2002, pp. 67.
- España. No. 5, 1995, pp. 93-109; No. 17, 2002, pp. 105-122.
- Europa. No. 11, 1998, pp. 5-27.
- Europa. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
- Financiamiento electoral. Reseña. No. 3, 1993, p. 135-147.
- Haití. No. 14, 2000, pp. 53-60.
- Medios de comunicación social. Acceso de los parti-

Índice general

- dos políticos a los. No. 15, 2001, pp. 39-55; No. 17, 2002, pp. 59-69.
 - México. Documentos partidistas. No. 4, 1994, pp. 145-150, 161-166, 179-182, 190-194 y 195-198.
 - México. Financiamiento electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 171-175, 207-208 y 237-238.
 - Puerto Rico. No. 14, 2000, pp. 43-48.
 - República Dominicana. No. 14, 2000, pp. 48-53.
 - Reseña. No. 13, 2000, pp. 81-82.
 - Sistema político. Sistema de partidos. No. 8, 1996, pp. 83-90.
 - Uruguay. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 10, 1998, pp. 5-13; No. 17, 2002, pp. 35-49.
- Perú
- Ballottage. No. 12, 1999, pp. 28-29.
 - Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 67-69.
 - Control de la constitucionalidad electoral. Documento. No. 15, 2001, pp. 265-273.
 - Justicia electoral. No. 7, 1996, pp. 67-69.
 - Medios de comunicación social. Acceso de los partidos políticos a los. No. 17, 2002, pp. 67-68.
 - Régimen jurídico electoral. Documento. No. 15, 2001, pp. 265-273.
- Plataforma electoral
- México. Documento. No. 4, 1994, pp. 209-210.
- Poder ejecutivo
- Argentina. No. 3, 1993, pp. 5-6.
 - Estados Unidos de América. Sistema de elección presidencial. No. 2, 1993, pp. 26-27.
 - Italia. No. 2, 1993, p. 81.
- Poder judicial
- Alemania. No. 2, 1993, pp. 8-10; No. 6, 1995, pp. 6-14.
 - Argentina. No. 3, 1993, p. 6.
 - Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. No. 1, 1992, pp. 43-51 y 109-116.
 - España. No. 6, 1995, pp. 14-32.
 - Estados Unidos de América. No. 6, 1995, pp. 32-48.
 - Francia. No. 6, 1995, pp. 48-68.
 - Italia. No. 2, 1993, pp. 92-93.
 - México. Sistema judicial. Reseña. No. 16, 2002, pp. 95-102.
 - México. Suprema Corte de Justicia. No. 6, 1995, pp. 107-119; No. 10, 1998, pp. 35-49; No. 15, 2001, pp. 141-143.
 - México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No. 11, 1998, pp. 39-56; No. 15, 2001, pp. 5-23.
 - Uruguay. Corte Electoral. Reseña. No. 1, 1992, pp. 95-104.
- Poder legislativo
- Argentina. No. 3, 1993, p. 6.
 - Bibliografía temática. Práctica parlamentaria. No. 13, 2000, pp. 83-89.
 - Italia. No. 2, 1993, pp. 82-84.
 - Estados Unidos de América. No. 2, 1993, pp. 25-26.
- Política
- España. Solución de conflictos políticos. No. 11, 1998, pp. 29-37.
 - Europa. Política nacional en la Unión Europea. Reseña. No. 11, 1998, pp. 121-125.
 - México. Historia política. Reseña. No. 7, 1996, pp. 131-137.
 - Reseña. No. 5, 1995, pp. 181-182.
 - Venezuela. Crisis y reforma política. No. 3, 1993, pp. 87-94.
- Principios jurídico-electorales
- Autocalificación. No. 3, 1993, pp. 95-104.
 - Constitucionalidad. No. 9, 1997, pp. 75-84.
 - Definitividad. No. 9, 1997, pp. 75-84.
 - Derecho electoral. No. 4, 1994, pp. 21-26; No. 9, 1997, pp. 75-84; No. 16, 2002, pp. 5-25.
 - Legalidad. No. 9, 1997, pp. 75-84.
 - México. Derecho electoral federal. No. 9, 1997, pp. 85-107.
 - México. Sistema probatorio en materia electoral. No. 17, 2002, pp. 3-33.
 - Michoacán, Estado de (México). Principios de derecho sustantivo y procesal electoral, estatal y municipal. No. 2, 1993, pp. 113-132.
- Proceso electoral
- Bibliografía temática. Propaganda y medios de difusión en los procesos electorales. No. 10, 1998, pp. 121-129.
 - México. Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994. Documento. No. 5, 1995, pp. 199-219.
 - México. Proceso electoral federal de 1994. Reseña. No. 8, 1996, pp. 147-149.
 - México. Procesos electorales estatales de 1999. No. 12, 1999, pp. 95-116.

- México. Procesos electorales estatales de 2000. No. 15, 2001, pp. 87-130.
 - México. Reseña. No. 6, 1995, pp. 161-163.
- Puerto Rico
- Partidos políticos. No. 14, 2000, pp. 43-48.
 - Sistemas electorales. No. 14, 2000, pp. 43-48.
- Quintana Roo, Estado de (México)
- Justicia electoral. No. 13, 2000, pp. 65-73.
 - Medios de impugnación electoral. No. 16, 2002, pp. 85-92.
 - Nulidad electoral. No. 13, 2000, pp. 65-73.
- Reelección
- Voto. Voto pasivo, prohibición del. No. 8, 1996, pp. 91-100.
- Régimen jurídico electoral
- Alemania. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 157-169.
 - Canadá. No. 7, 1996, pp. 73-86.
 - Chiapas, Estado de (México). Reforma constitucional electoral de 1997. Documento. No. 10, 1998, pp. 161-165.
 - Chihuahua, Estado de (México). Legislación electoral del Estado, análisis comparado con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No. 8, 1996, pp. 123-137.
 - Chihuahua, Estado de (México). Reformas constitucionales y legales en materia electoral. Documento. No. 6, 1995, pp. 207-227.
 - Chile. No. 3, 1993, pp. 49-50.
 - Colombia. Ley sobre Financiación de Campañas Electorales, proyecto. Documento. No. 7, 1996, pp. 159-177.
 - Colombia. Sentencia del Consejo de Estado de 9 de octubre de 1994. Documento. No. 6, 1995, pp. 193-205.
 - Costa Rica. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Tribunal Supremo de Elecciones. Documento. No. 1, 1992, pp. 109-116.
 - Cuba. Legislación electoral. No. 13, 2000, pp. 53-62.
 - Distrito Federal (México). Propuesta de reforma electoral. No. 11, 1998, pp. 57-70.
 - España. No. 9, 1997, pp. 35-56.
 - España. Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre el contencioso electoral y calificación de elecciones. Documento. No. 2, 1993, pp. 170-181.
 - España. Legislación sobre acceso de las formaciones políticas a los medios públicos de comunicación durante los procesos electorales. Documento. No. 10, 1998, pp. 139-160.
 - España. Ley orgánica 6/2002 de partidos políticos de 27 de junio de 2002. Documento. No. 17, 2002, pp. 105-122.
 - Guerrero, Estado de (México). Código Electoral del Estado de Guerrero. No. 1, 1992, pp. 65-67.
 - Guerrero, Estado de (México). Disposiciones constitucionales y legales según reforma de 1992. Documento. No. 1, 1992, pp. 117-135.
 - Hidalgo, Estado de (México). Evolución histórica del régimen jurídico electoral. No. 4, 1994, pp. 79-91.
 - Italia. Reforma legal electoral de 1995. No. 9, 1997, pp. 109-120.
 - Italia. Reforma legal electoral de 1995 para la elección de los Consejos de las Regiones con estatuto ordinario. Documento. No. 9, 1997, pp. 161-166.
 - Jalisco, Estado de (México). Disposiciones constitucionales relevantes en materia electoral. No. 5, 1995, pp. 221-231.
 - México. Aclaración de acuerdo de 6 de enero de 1994 sobre documentos electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 183-184.
 - México. Aclaración de acuerdo de 14 de febrero de 1994 sobre acreditación de representantes de partidos (México). Documento. No. 4, 1994, pp. 193-198.
 - México. Acuerdo de 23 de diciembre de 1993 que determina topes máximos de gastos de campañas electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 139-144.
 - México. Acuerdo de 23 de diciembre de 1993 sobre documentos electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 151-159.
 - México. Acuerdo de 7 de enero de 1994 que autoriza la creación de órganos electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 167-168.
 - México. Acuerdo de 7 de enero de 1994 que autoriza la integración de órganos electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 171-175.
 - México. Acuerdo de 7 de febrero de 1994 que determina

Índice general

- topes máximos de gastos de campañas electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 185-188.
- México. Acuerdo de 7 de enero de 1994 sobre financiamiento de partidos políticos. Documento. No. 4, 1994, pp. 171-175.
 - México. Acuerdo de 7 de enero de 1994 sobre líquido indeleble. Documento. No. 4, 1994, pp. 177-178.
 - México. Acuerdo de 7 de febrero de 1994 sobre registro de candidaturas. Documento. No. 4, 1994, pp. 189-190.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre acreditación y actuación de observadores electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 219-226.
 - México. Acuerdos de 23 de marzo de 1994 sobre aprobación de formatos de boletas electorales y cantidad a emplearse por casilla durante la jornada electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 211-217.
 - México. Acuerdos de 23 de marzo de 1994 sobre auditoría e integración del padrón electoral. Documentos. No. 4, 1994, pp. 227-233.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre documentos electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 201-205.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre financiamiento de partidos políticos. Documento. No. 4, 1994, pp. 207-208.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre formatos de credencial para votar con fotografía (México).
 - co). Documento. No. 4, 1994, pp. 199-200.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre propuesta para la creación de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales. Documento. No. 4, 1994, p. 235.
 - México. Acuerdo de 23 de marzo de 1994 sobre registro de plataformas electorales. Documento. No. 4, 1994, pp. 209-210.
 - México. Acuerdo Político Nacional de 27 de enero de 1994. Documento. No. 4, 1994, pp. 239-242.
 - México. Comunicado de 23 de marzo de 1994 sobre montos máximos de aportaciones privadas para el financiamiento de partidos políticos. Documento. No. 4, 1994, pp. 237-238.
 - México. Decreto de reforma legal electoral de 23 de diciembre de 1993. Documento. No. 4, 1994, pp. 133-135.
 - México. Decreto de reforma legal electoral de 18 de mayo de 1994. Documento. No. 4, 1994, pp. 247-256.
 - México. Decreto de reforma legal electoral de 3 de junio de 1994. Documento. No. 4, 1994, pp. 257-259.
 - México. Legislación en materia de nacionalidad, revisión a su desarrollo evolutivo. Documento. No. 14, 2000, pp. 131-146.
 - México. Reforma constitucional electoral de 3 de septiembre de 1993. Documento. No. 3, 1993, pp. 165-240.
 - México. Reforma constitucional electoral de 25 de octubre de 1993. Documento. No. 4, 1994, pp. 121-129.
 - México. Reforma constitucional electoral de 19 de abril de 1994. Documento. No. 4, 1994, pp. 243-246.
 - México. Reforma constitucional electoral de 21 de agosto de 1996. Documento. No. 8, 1996, pp. 159-173.
 - México. Resoluciones de 23 de diciembre de 1993 sobre la procedencia de modificaciones a documentos partidistas (México). Documentos. No. 4, 1994, pp. 145-150 y 161-166.
 - México. Resoluciones de 7 de enero de 1994 sobre la procedencia de modificaciones a documentos partidistas (México). Documentos. No. 4, 1994, pp. 179-182.
 - México. Resoluciones de 7 de febrero de 1994 sobre la procedencia de modificaciones a documentos partidistas (México). Documentos. No. 4, 1994, pp. 190-194.
 - México. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la inconstitucionalidad de la reforma constitucional estatal de 30 de diciembre de 2000 en el Estado de Tabasco. Documento. No. 15, 2001, pp. 155-205.
 - México. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la Inconstitucionalidad de la reforma legal de 12 de marzo de 2001 relativa a la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán. Documento. No. 15, 2001, pp. 207-263.

- México, Estado de (México). Panorámica de la legislación electoral. No. 3, 1993, pp. 107-125.
 - México, Estado de (México). Reforma legal electoral de 1996. Documento. No. 7, 1996, pp. 179-250.
 - Perú. Sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de la reforma legal contenida en la Ley No. 27369. Documento. No. 15, 2001, pp. 265-273.
 - Tabasco, Estado de (México). Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la inconstitucionalidad de la reforma constitucional estatal de 30 de diciembre de 2000. Documento. No. 15, 2001, pp. 155-205.
 - Uruguay. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia que reconoció la competencia exclusiva de la Corte Electoral en materia de justicia electoral. Documento. No. 12, 1999, pp. 151-158.
 - Veracruz, Estado de (México). Reforma electoral de 1992. No. 1, 1992, pp. 69-76.
 - Veracruz, Estado de (México). Reforma electoral de 1992. Documento. No. 1, 1992, pp. 137-145.
 - Yucatán, Estado de (México). Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la inconstitucionalidad de la reforma legal de 12 de marzo de 2001, relativa a la integración del Consejo Electoral del Estado. Documento. No. 15, 2001, pp. 207-263.
- Régimen político
- América Latina. No. 1, 1992, pp. 85-86.
 - Democracia. Reseña. No. 1, 1992, pp. 85-86.
 - México. Reforma política de 1996. Reseña. No. 10, 1998, pp. 117-120.
- Reino Unido
- Campañas electorales angloamericanas. Reseña. No. 3, 1993, pp. 131-134.
 - Elecciones parlamentarias. No. 2, 1993, pp. 104-107.
 - Justicia electoral. No. 2, 1993, pp. 95-110.
 - Parlamento. No. 2, 1993, pp. 97-104.
 - Sistema electoral. No. 2, 1993, pp. 95-110.
- República Dominicana
- Democracia. No. 13, 2000, pp. 5-15.
 - Partidos políticos. No. 14, 2000, pp. 48-53.
 - Sistema electoral. No. 13, 2000, pp. 5-15; No. 14, 2000, pp. 48-53.
- Segunda vuelta (ver *Ballottage*)
- Sistema de elección presidencial
- Estados Unidos de América. Colegio Electoral. No. 2, 1993, pp. 35-50.
 - Estados Unidos de América. Reseña. No. 6, 1995, pp. 173-175.
- Sistema de gobierno
- Reseña. No. 13, 2000, pp. 81-82.
 - Sistema político. No. 8, 1996, pp. 83-90.
- Sistema de partidos (véase *partidos políticos*)
- Sistema electoral
- América Latina. No. 16, 2002, pp. 27-44.
 - América Latina en la década de 1990. No. 7, 1996, pp. 107-120.
 - Argentina. No. 3, 1993, pp. 5-18; No. 12, 1999, pp. 57-68.
 - Bibliografía temática. No. 7, 1996, pp. 147-155.
 - Canadá. No. 7, 1996, pp. 73-86.
 - Caribe. No. 14, 2000, pp. 39-61.
 - Centroamérica. No. 1, 1992, pp. 5-17; No. 13, 2000, pp. 5-15.
 - Chile. No. 14, 2000, pp. 63-78.
 - Comparación política. No. 16, 2002, pp. 45-60.
 - Cuba. No. 13, 2000, pp. 53-62.
 - Democracia. Pautas de un sistema electoral en un Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Estado. Pautas de un sistema electoral en un Estado democrático. No. 3, 1993, pp. 31-43.
 - Estados Unidos de América. No. 2, 1993, pp. 35-50.
 - Europa. No. 11, 1998, pp. 5-27.
 - Guatemala. No. 4, 1994, pp. 57-74.
 - Haití. No. 14, 2000, pp. 53-60.
 - Ingeniería constitucional. No. 8, 1996, pp. 45-52.
 - Italia. No. 4, 1994, pp. 27-48; No. 9, 1997, pp. 109-120.
 - Japón. No. 5, 1995, pp. 127-150.
 - México. Reseña. No. 1, 1992, pp. 81-83.
 - México. Usos y costumbres indígenas en materia electoral. No. 17, 2002, pp. 73-87.

Índice general

- Michoacán, Estado de (México). No. 7, 1996, pp. 123-128; No. 14, 2000, pp. 81-105.
 - Puerto Rico. No. 14, 2000, pp. 43-48.
 - República Dominicana. No. 13, 2000, pp. 5-15; No. 14, 2000, pp. 48-53.
 - Reseñas. No. 13, 2000, pp. 81-82; No. 14, 2000, pp. 109-113.
 - Sistema político. No. 1, 1992, pp. 19-30; No. 5, 1995, pp. 111-126; No. 8, 1996, pp. 83-90.
 - Uruguay. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 10, 1998, pp. 5-13; No. 17, 2002, pp. 35-49.
 - Veracruz, Estado de (México). Principio de representación proporcional. No. 11, 1998, pp. 99-103.
 - Voto en el extranjero. No. 16, 2002, pp. 45-60.
- Sistema político
- Argentina. Sistema representativo. No. 4, 1994, pp. 49-56.
 - Colombia. No. 3, 1993, pp. 80-81.
 - Estabilidad en los sistemas políticos. Reseña. No. 6, 1995, pp. 165-167.
 - Estados Unidos de América. Reseña. No. 12, 1999, pp. 129-131.
 - Ingeniería constitucional. No. 8, 1996, pp. 45-52.
 - México. Reseña. No. 14, 2000, pp. 109-113.
 - México. Sistema presidencial. Reseña. No. 2, 1993, pp. 157-158.
 - Partidos políticos. Sistema de partidos. No. 8, 1996, pp. 83-90.
 - Sistema de gobierno. No. 8, 1996, pp. 83-90.
- Sistema electoral. No. 1, 1992, pp. 19-30; No. 5, 1995, pp. 111-126; No. 8, 1996, pp. 83-90.
- Venezuela. No. 12, 1999, pp. 69-92.
- Sistemas democráticos (véase *democracia*)
- Sufragio (véase *voto*)
- Tabasco, Estado de (México)
- Régimen jurídico electoral. Documento. No. 15, 2001, pp. 155-205.
- Televisión
- *Homo videns*. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
 - Medios de comunicación social. Reseña. No. 11, 1998, pp. 127-131.
 - México. No. 15, 2001, pp. 39-55.
- Teoría política
- Democracia. Teoría de la. No. 11, 1998, pp. 71-85.
 - Democracia. Teoría política de la. Reseña. No. 4, 1994, pp. 97-112.
 - Reseña. Introducción a la teoría política. No. 13, 2000, pp. 77-79.
- Unión Europea (véase *Europa*)
- Uruguay
- Calificación electoral. No. 7, 1996, pp. 69-71.
 - Constitución. Reformas constitucionales electorales. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 17, 2002, pp. 35-49.
 - Elecciones partidistas internas. No. 17, 2002, pp. 35-49.
- Justicia electoral. No. 1, 1992, pp. 31-41; No. 7, 1996, pp. 69-71.
- Organismos electorales. No. 1, 1992, pp. 31-41.
- Padrón electoral. No. 1, 1992, pp. 31-41 y 95-104.
- Partidos políticos. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 10, 1998, pp. 5-13; No. 17, 2002, pp. 35-49.
- Poder judicial. Corte Electoral. Reseña. No. 1, 1992, pp. 95-104.
- Régimen jurídico electoral. No. 12, 1999, pp. 151-158.
- Sistema electoral. No. 9, 1997, pp. 57-74; No. 10, 1998, pp. 5-13; No. 17, 2002, pp. 35-49.
- Usos y costumbres indígenas en materia electoral
- México. No. 17, 2002, pp. 73-87.
- Venezuela
- Constitución. Reforma constitucional. No. 3, 1993, pp. 87-94.
 - Organismos electorales. Consejo Supremo Electoral. No. 12, 1999, pp. 73-86.
 - Política. Crisis y reforma política. No. 3, 1993, pp. 87-94.
 - Sistema político. No. 12, 1999, pp. 69-92.
- Veracruz, Estado de (México)
- Régimen jurídico electoral. Reforma electoral de 1992. No. 1, 1992, pp. 69-76.
 - Régimen jurídico electoral. Reforma electoral de 1992. Documento. No. 1, 1992, pp. 137-145.
 - Sistema electoral. Principio de representación proporcional. No. 11, 1998, pp. 99-103.

Voto

- Argentina. Legislación electoral para el voto en el extranjero. Documento. No. 11, 1998, pp. 143-153.
- Ciudadanía. No. 13, 2000, pp. 45-60.
- Derecho comparado. No. 16, 2002, pp. 45-60.
- Derechos político-electorales. No. 13, 2000, pp. 45-60.
- Extranjería. Voto activo del extranjero. No. 8, 1996, pp. 91-100.
- México. Voto en el extranjero. No. 14, 2000, pp. 5-38.
- Nacionalidad. Nacionalidad y derecho al sufragio. No. 13, 2000, pp. 45-51.
- Reelección. Voto pasivo, prohibición del. No. 8, 1996, pp. 91-100.
- Voto en el extranjero. No. 13, 2000, pp. 45-60.
- Voto pasivo. No. 16, 2002, pp. 119-145.

Yucatán, Estado de (México)

- Régimen jurídico electoral. Documento. No. 15, 2001, pp. 207-263.





Sección
DOCUMENTAL

SENTENCIAS DE ARGENTINA DERIVADAS DEL PROCESO ELECTORAL 2003

INTRODUCCIÓN

En esta ocasión se presentan las sentencias dictadas por la Cámara Nacional Electoral Argentina y por la Juez María Servini de Cubría, Juez Federal de Primera Instancia en Materia Electoral del Poder Judicial de la Nación Argentina, en los juicios encausados por José Luis Salvatierra y otros, así como por Carlos Saúl Menem y Juan Carlos Romero, respectivamente; ambos casos se derivaron del proceso electoral 2003, en el cual Néstor Kirchner resultó electo Presidente de la República de Argentina. Los datos de identificación son los siguientes:

- Resolución de la Cámara Nacional Electoral Argentina.- Fallo nº 3060/2002, de noviembre 15 de 2002, y
- Amparo registrado en la Secretaría Electoral: «Menem, Carlos Saúl y Otro s/Presentación», expte. nº 707/03, resuelto por la Juez Federal María Servini de Cubría, con la asistencia del Secretario Electoral Ramiro González, el 11 de febrero de 2003.

En el primero de ellos, la litis tuvo por objeto buscar la declaración de inconstitucionalidad de las normas que establecieron y regularon el régimen para que todos los partidos políticos a través de «elecciones internas abiertas y simultáneas» eligieran a sus candidatos a presidente y vicepresidente. El actor alegaba la inconstitucionalidad de estas normas pues sostuvo que obligar a los partidos políticos a que realizaran elecciones simultáneas, era una clara injerencia en la vida interna de los partidos, en tanto que se estaba limitando el poder de decisión de las autoridades partidarias de determinar los tiempos políticos para seleccionar a sus candidatos. En la sentencia de primera instancia, la juez Servini de Cubría declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 de la ley 25.611 y de los respectivos decretos reglamentarios, por lo que ha-

bía dejado sin efecto la convocatoria a elecciones internas abiertas y simultáneas, haciendo saber a los partidos que en tanto no se adecue la reglamentación de la ley de elecciones internas, éstos deberán resolver sus cuestiones internas y elegir sus candidatos mediante la realización de elecciones en su seno y a su costo.

Sin embargo, la Cámara Nacional Electoral Argentina, al revisar el fallo emitido por la juez Servini, lo revocó, esgrimiendo los siguientes argumentos: *a)* falta de legitimación de los promoventes; *b)* la legislación en materia electoral está habilitada para imponer a los partidos el deber de llevar a cabo elecciones internas o primarias, y para establecer el momento de su realización, incluyendo la simultaneidad; *c)* al resolver el juicio de constitucionalidad de las normas impugnadas, la juez debió circunscribirse a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos específicos, dejando subsistentes los no impugnados, no debió hacer una declaración de inconstitucionalidad genérica, no prevista en el sistema judicial argentino; *d)* la sentencia excedió los límites del control difuso de constitucionalidad existente en el sistema jurídico argentino. En la sentencia emitida por la Cámara Nacional Electoral, se solicitó al Poder Ejecutivo Nacional que adopte las medidas necesarias para hacer efectivo el mecanismo de selección de candidatos y el de presentación de boletas oficializadas ante la justicia electoral.

El segundo caso fue interpuesto por el expresidente Menem, con el fin de que se ordenara al Congreso Nacional del Partido Justicialista se abstuviera de nombrar los candidatos a presidente y vicepresidente, eludiendo por cualquier medio la realización de las elecciones internas de dicho partido para tal fin. Igualmente, solicitaron que dicho Congreso se abstuviera de sancionar, adoptar o resolver la aplicación del llamado sistema de fórmulas múltiples (neolemas), facultando a más de una fórmula a participar en las elecciones generales de abril. La juez Servini de Cubría resolvió, entre otras cuestiones, dejar sin efecto las elecciones internas para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación en el Partido Justicialista, ya que sería materialmente imposible llevarlas a cabo teniendo en cuenta el cronograma vigente para la elección nacional; permitió la conformación de alianzas electorales, y declaró la nulidad de lo dispuesto por el Congreso Nacional Justicialista, en cuanto a la designación directa del candidato a presidente y vicepresidente.

CAUSA: «SALVATIERRA, JOSÉ LUIS S/PROMUEVE
ACCIÓN DE AMPARO C/PODER EJECUTIVO NACIONAL»
(EXpte. n° 3583/2002 CNE) CAPITAL FEDERAL

FALLO N° 3060/2002

Buenos Aires, 15 de noviembre de 2002

Y VISTOS:

Los autos «Salvatierra, José Luis s/promueve acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional» (Expte. n° 3583/2002 CNE), venidos del juzgado federal electoral de la Capital Federal en virtud de los recursos de apelación deducidos a fs. 109 y vta., fs. 110/112 vta. y fs. 168/170 contra la resolución de fs. vta. 61/75 vta., y

CONSIDERANDO:

1°

Que los actores dedujeron la demanda que origina esta litis con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las normas que establecieron y regularon el régimen de «elecciones internas abiertas y simultáneas» que prevé el artículo 29 bis de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 23.298 (artículo 7° de la ley n° 25.611 —en cuanto dispone que aquéllas deberán llevarse adelante al mismo tiempo en todas las agrupaciones partidarias—; el decreto n° 1169/02 y los decretos reglamentarios n° 1397/02 y 1578/02). Solicitaron —en consecuencia— que «se deje sin efecto la convocatoria a elecciones internas abiertas partidarias [dispuesta para el próximo 15 de diciembre, mediante decreto n° 1578/02, modificatorio del n° 1398/02] dejando librado a cada partido la responsabilidad de resolver su situación interna sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo Nacional» (cfr. fs. 3 vta. y fs. 40).

La señora juez de primera instancia, tras reconocerle legitimación activa a los demandantes, resolvió «declarar la inconstitucionalidad del artículo 7° de la ley 25.611 [y] de los decretos reglamentarios 1397/02 y 1578/02»; «dejar sin efecto la convocatoria a elecciones internas abiertas y simultáneas efectuada mediante decreto n° 1398/02 y modificado mediante decreto n° 1578/92»; y «hacer saber a los partidos políticos que hasta tanto no se adecue la reglamentación de la ley de internas abiertas n° 25.611, deberán resolver sus cuestiones internas y elegir sus candidatos mediante la realización de elecciones en su seno y a su costo» (cf. fs. 61/75).

Para así decidir consideró: a) que le asiste razón al accionante en cuanto afirma que «resulta aberrante que el Estado tome a su cargo una erogación

ción millonaria» (cf. fs. 67); *b*) que los decretos reglamentarios de la ley n° 25.611 «habrían desvirtuado, en cierta medida, el fin buscado y habrían ido más allá de la voluntad del legislador» (cf. fs. cit.); *c*) que tales decretos han incurrido en imprevisiones que no pueden ser suplidas por vía de interpretación judicial; *d*) que existe una desigualdad inadmisibles entre los afiliados a partidos distritales y los ciudadanos independientes o afiliados a partidos nacionales, pues éstos últimos estarían facultados para seleccionar candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y los nombrados en primer término no podrían hacerlo (cf. fs. 68/69); *e*) que el artículo 5° del decreto n° 1397/2002 modif. por decreto n° 1578/2002 vulnera garantías constitucionales al impedir que los partidos y alianzas transitorias puedan registrar, para la elección nacional, candidatos diferentes a los inscriptos en oportunidad de la elección interna (cf. fs. 69 vta.); *f*) que lo dispuesto en el 2° párrafo del artículo 4° del decreto n° 1397/2002 modif. por decreto n° 1578/2002 resulta claramente violatorio del artículo 38° de la Constitución Nacional y del artículo 1° de la ley 23.298 (cf. fs. 70); *g*) que al establecer la norma del artículo 22 del decreto n° 1397/2002 modif. por decreto n° 1578/2002, el Poder Ejecutivo se ha excedido en sus facultades pues modificó el plazo de la campaña electoral establecido en el artículo 4° de la ley 25.611 (cf. fs. 70 vta.); *h*) que «no se ha previsto la situación de aquellos partidos políticos o alianzas que cuenten con consenso respecto de sus candidatos y tengan, en consecuencia, una sola lista» (cf. fs. cit.); *i*) que «los cuestionados decretos no parecen haber logrado los fines perseguidos por el legislador» (cf. fs. 71); *j*) que en virtud del artículo 7° de la ley 25.611, «la libertad de los partidos políticos se encuentra gravemente afectada al haberse establecido la obligatoriedad de realizar las elecciones internas abiertas en forma ‘simultánea’, toda vez que son [aquéllos] los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades de conformidad a su conveniencia política, que se encontrará estrechamente ligada a su funcionamiento institucional» (cf. fs. 73).

Contra esta decisión expresan agravios: I) el señor representante del Estado Nacional, mediante memorial de fs. 118/146 vta. —contestado a fs. 182/184 y a fs. 189/192—; II) el señor Fiscal Electoral, mediante memorial de fs. 110/112 vta. —contestado a fs. 148/151 y a fs. 165/166 vta.— y III) el señor Juan C. Ortiz Almonacid, mediante memorial de fs. 168/170 —contestado a fs. 186/187 y fs. 194/196 vta.

El señor representante del Estado Nacional, en lo sustancial, sostiene que los accionantes carecen de legitimación, ya que más allá de las genéricas apelaciones al derecho a sufragar —y a otros reconocidos por la Constitución Nacional y tratados internacionales— lo que demandan es que no se celebren las elecciones internas abiertas y simultáneas. Explica, en tal sentido, que «la pretensión concreta [...] no tiende a asegurar el sufragio, sino que tiene como lógica consecuencia el no sufragio» (cf. fs. 119).

Por otra parte, señala que el efecto *erga omnes* de la sentencia colisiona claramente con la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto a la exigencia de que la actividad jurisdiccional se ejerza en un «caso», «causa» o «controversia». Añade

que el trámite del proceso no fue el de la acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, que reconoce los derechos de incidencia colectiva, de modo que no es correcto otorgarle a la resolución un efecto que «de ser procedente —aunque no lo es—» sólo lo sería, en el marco de la acción de amparo colectiva.

Manifiesta que mediante la sentencia apelada se deroga la norma sancionada por el Congreso y su reglamentación, dictada por el Poder Ejecutivo Nacional, lo cual excede las atribuciones que la Constitución Nacional le reconoce al Poder Judicial.

En relación a las cuestiones vinculadas con la afectación de la autonomía de los partidos políticos, expresa que el perjuicio sería de las agrupaciones «en tanto personas jurídicas organizadas de acuerdo a la ley y a sus cartas orgánicas» y que, por esta razón, «son [sus] representantes legales [...] quienes cuentan con la legitimación para pedir en su nombre y no cada uno de sus afiliados en forma particular» (cf. fs. 124) la declaración de inconstitucionalidad del régimen establecido.

En cuanto al gasto que generaría la realización de los comicios, refiere que la opinión de la jueza no puede constituirse en fundamento suficiente para dejar sin efecto una elección, ya que son los poderes políticos, y no el judicial, los competentes para juzgar acerca de la necesidad de efectuar una erogación determinada, evaluando la oportunidad y el mérito de la decisión.

Con respecto al argumento del *a quo*, según el cual, se impide que los partidos políticos y alianzas transitorias puedan registrar, para la elección nacional, candidatos diferentes a los inscriptos en oportunidad de la elección interna, el recurrente alega que «presumir que las alianzas se pueden deshacer o cambiar con tanta facilidad es minimizar la importancia de las elecciones internas. La cuestión es tratada como si la elección interna fuese una especie de simulación sin importancia y que luego de su realización se podría efectuar cualquier tipo de oferta electoral» (cf. fs. 129 vta.).

En relación a que los afiliados a partidos que no cuenten con reconocimiento en el orden nacional no puedan seleccionar candidatos a presidente, sostiene, entre otras afirmaciones, que ello es consecuencia del marco jurídico que los rige. Explica que «los afiliados a los partidos de distrito, al igual que cualquier afiliado a cualquier partido, quedan sujetos a la prohibición de votar en la elección interna de otra agrupación política [...] mal podría haber violación alguna al derecho de igualdad ante la ley, cuando esa prohibición alcanza a todos los afiliados a cualquier partido político» (cf. fs. 133).

Aduce luego, que de la parte dispositiva de la sentencia surge una evidente contradicción, puesto que solo declara la inconstitucionalidad del artículo 7° de la ley 25.611, que contempla la simultaneidad de las internas abiertas, mas no de las demás normas —que establecen su obligatoriedad para la selección de los candidatos a los cargos que allí mencionan— cuya vigencia desconoce el punto IV° de la resolución, al disponer la «suspensión íntegra» del procedimiento de referencia.

Entiende que aun cuando los puntos tratados por la magistrada fueran inconstitucionales, la resolución debió haberse limitado a ellos. Explica

que la declaración genérica de inconstitucionalidad en que incurre el fallo limita ostensiblemente el ejercicio del derecho de defensa en juicio de su parte, pues le impide conocer cuáles son los fundamentos para declarar la inconstitucionalidad *in totum* de los decretos.

Sostiene, por otra parte, que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7° de la ley 25.611, a más de errónea —por las razones que vier- te— carece de fundamentación suficiente.

El señor Fiscal Electoral, por su parte, alega que esa disposición «en nada contradice» lo regulado por el artículo 38 de la Constitución Nacional (cf. fs. 110). Comparte lo resuelto en cuanto a la inconstitucionalidad de lo establecido en el 2° párrafo del artículo 4° del decreto n° 1578/2002 modif. por decreto n° 1397/2002, y objeta la declaración de inconstitucionalidad de las normas tratadas en la sentencia.

El señor Juan C. Ortiz Almonacid, a su vez, adhiere a los agravios del señor procurador fiscal, agregando que la inconstitucionalidad declarada cercena con arbitrariedad manifiesta su derecho a elegir y ser elegido en elecciones libres con arreglo al principio constitucional de soberanía popular y con participación de todos los ciudadanos.

Sostiene que se impide la amplia participación que reclama el pueblo y que constituye la esencia del ejercicio de sus derechos políticos.

Agrega que de esta forma, «los partidos quedan prisioneros de los aparatos que dominan sus estructuras internas ligados con [...] los mismos candidatos de siempre [...] que la ciudadanía en general pide cambiar» (cf. fs. 169).

Por último, afirma que la decisión que apela excede el marco del control de constitucionalidad, al disponer que se dejen sin efecto las elecciones fijadas, y que debió limitarse al caso concreto.

Los actores, a su turno, consideran: *a)* que deben declararse desiertos los recursos deducidos por carecer de una crítica concreta y razonada a los fundamentos de la resolución que apelan; *b)* que la cuestión a examinar devino abstracta, pues «al Estado Nacional no le resulta posible, en un mes de plazo [...] instrumentar las elecciones abiertas y simultáneas»; *c)* que ellos ostentan legitimación activa pues «resulta evidente que las normas impugnadas no sólo afectan la posibilidad de elegir y ser elegido [...] sino [que] se afecta la libertad de la organización política que se integra».

A fs. 171 se presenta el señor Waldino López, en su carácter de afiliado al partido Justicialista, y justifica su interés en que el efecto *erga omnes* que reviste la sentencia dictada por el *a quo* alcanza a todos los ciudadanos y en especial a los afiliados a los partidos políticos, pues conculca el derecho de elegir y ser elegido. Solicita ser tenido por parte, y adhiere al recurso de apelación interpuesto por el representante del Estado Nacional, haciendo suyos los términos del correspondiente memorial.

A fs. 173 la señora juez de grado no hace lugar a lo solicitado, por entender que la sola invocación del carácter de afiliado no habilita al presentante a ser tenido por parte. Sin perjuicio de ello, ordena elevar el expediente a esta Cámara, estando pendientes de sustanciación los recursos concedidos.

A fs. 200/207 emite dictamen el señor representante del Ministerio Público Fiscal.

2°

Que las presentaciones de fs. 110/112 vta., 118/146 vta. y 168/170, reúnen los recaudos exigidos por el artículo 265 del Código Procesal Civil de la Nación para sostener válidamente los recursos en examen. Por lo que corresponde desechar las objeciones que a este respecto formulan los accionantes.

3°

Que es del caso señalar, en primer lugar, que no escapa al entendimiento del Tribunal que con anterioridad a la recepción de esta causa en sus estrados (1° de noviembre de 2002, cf. cargo de fs. 173 vta. y aún faltando la sustanciación de los recursos concedidos) operó la preclusión de la etapa de registro y oficialización de candidaturas en los términos de los decretos n° 1397/2002 y 1578/2002. En efecto, se encontraban ya vencidos los plazos para el registro de los postulantes ante las Juntas Electorales Partidarias —52 días antes del fijado para los comicios (cf. artículo 5°, Decreto n° 1397/2002, modif. por decreto n° 1578/2002)— y para la inscripción de las listas ante la Justicia Federal Electoral —48 horas luego de vencido aquél (cf. artículo cit.)—.

4°

Que no es impropio destacar que esa circunstancia deriva de la propia conducta del señor representante del Poder Ejecutivo Nacional —Ministerio del Interior— cuya actuación procesal en estos autos, por acción u omisión, resulta ciertamente reñida con el interés en cuya invocación actúa, e inconsistente con la solución que pretende.

En efecto, habiéndose notificado el 10 de octubre de la sentencia que dice agraviarle, el nombrado interpuso el recurso de apelación seis días más tarde (16 de octubre, cfr. cargo de fs. 109 vta.) y lo fundó recién el 22 de ese mes (cfr. cargo de fs. 147). Por otra parte, no utilizó los remedios procesales a su alcance, y por todos conocidos, para provocar la intervención de este Tribunal en el tiempo procesal más abreviado. Así, consintió que se le confiera a la causa el trámite establecido en la ley n° 23.298, a pesar de que la presentación instaurada se sustentó y se resolvió en el marco de la acción de amparo (cf. artículo 43 de la Constitución Nacional) regulada mediante ley n° 16.986, que establece plazos mucho más breves de sustanciación y el efecto suspensivo de la concesión del recurso (cfr. artículo 15). Tampoco solicitó la abreviación de los plazos de tramitación, cuya posibilidad prevé el artículo 65 *in fine* de la ley 23.298.

Finalmente —y acorde con la incongruente conducta descripta— no objetó el efecto con el que se concedió su recurso —cf. artículo 284 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de aplicación supletoria (cf. artículo 71, ley 23.298)— a pesar de que la norma en que se lo encauzó

prescribe expresamente que no corresponde asignarle efecto devolutivo a la apelación «cuando el cumplimiento de la sentencia pudiera ocasionar un perjuicio irreparable, en cuyo caso será concedida en ambos efectos» (cf. artículo 66, ley 23.298).

Todo ello —vale destacarlo— estando en curso el cronograma electoral establecido por el propio Poder Ejecutivo Nacional, en cuya representación dice actuar, y habiéndose cumplido gran parte de los actos tendentes a la realización de los comicios (vgr. depuración de las listas provisionales de electores). Sabido es que el ordenamiento electoral presenta singulares características —que hacen a la dinámica de los procesos comiciales— a las cuales deben ajustarse las actuaciones de las partes. Así, se ha sostenido en infinidad de oportunidades que «el tratamiento procesal de los asuntos de derecho público electoral no es siempre asimilable al que rige los de derecho privado, ni aun siquiera los de derecho público que no están sometidos a un cronograma rígido como el que encorseta a los que se encuentran reglados por el Código Electoral Nacional, con plazos perentorios e improrrogables, sujetos todos ellos a una fecha límite final, la de la elección».— (conf. Fallos C.N.E. 1881/95; 1882/95; 1883/95; 1894/95; 1912/95 y 1921/95, entre muchos otros).

Se destacó, también, que «la ley 23.298 [...] establece un procedimiento sumario (artículo 65), con términos perentorios (artículo cit.), y dispone, además, que los órganos judiciales tienen el deber de acentuar la vigencia de los principios procesales de inmediación, concentración y celeridad (artículo 71) [...] Y si el principio que rige el procedimiento es el de la celeridad, congruente con ello es que el interesado en obtener la tutela judicial despliegue una actividad igualmente rápida en procura de la defensa del derecho que estima conculcado» (Fallo C.N.E. 2790/2000).

Todo lo expuesto, pues, pone en evidencia la palmaria contradicción existente —dadas las circunstancias de tiempo señaladas— entre la conducta procesal del recurrente y los intereses que sostiene defender o representar.

No puede dejar de señalarse, sin embargo, que a la circunstancia descripta se añade el singular trámite desarrollado por el *a quo*. En efecto, al momento de sustanciarse el proceso previo al dictado de la sentencia se hizo mérito de «la urgencia que el caso traído a resolver conlleva en virtud de la perentoriedad de los plazos que rigen el proceso electoral en curso» (cfr. fs. 12 y fs. 45), para denegar al representante del Estado Nacional la ampliación del término de tres días (cf. fs. 7 y fs. 11) y del de cincuenta horas (cfr. fs. 41 y 44 con Of. n° 1150/02 de fs. 43) con los que contaba para contestar las acciones de amparo deducidas. Sin embargo, en oportunidad de encauzarse el trámite de las apelaciones no se observó el mismo criterio. Así, no sólo dispuso la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 66 de la ley 23.298 sin abreviación de plazo alguno para todos los recursos deducidos —siendo que el régimen aplicable era el de la ley de amparo 16986 que, por otra parte, dispone el efecto suspensivo de los recursos de apelación, y no el de la ley de partidos políticos—, sino que de la fundamentación del recurso interpuesto por el representante del Estado Nacional —articulada el 22 de octubre (cfr. fs. 147)— se ordenó correr

traslado a los accionantes mediante notificación por cédula y sin fundamentar esa decisión conforme lo prescribe el artículo 135 inc. 18 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, siete días más tarde —el 29 de octubre (cfr. fs. 164).

Esta peculiar tramitación del expediente —que podría haber dado lugar a declarar la nulidad de la sentencia en recurso— y las circunstancias relacionadas anteriormente —que desatendieron el apremio resultante de hallarse en curso un proceso electoral— motivaron que la presente causa estuviese en condiciones de ser resuelta por esta Cámara solo pasado más de un mes de dictada la resolución impugnada.

5°

Que, más allá de lo dicho hasta aquí, la circunstancia de que, a esta altura, no sea posible cumplir los términos del artículo 5° del decreto n° 1397/2002 (modif. por decreto n° 1578/2002) para la oficialización de candidaturas, no priva de jurisdicción al tribunal —como se verá— en relación con la revisión del control de constitucionalidad ejercido por el *a quo*.

En efecto, resulta al día de hoy factible la celebración de los comicios previstos mediante el decreto n° 1398/2002, modif. por decreto n° 1578/2002 —previa adecuación de los plazos aludidos en el párrafo anterior— a lo que cabe agregar que en el precedente que se registra en Fallos 310:819, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sentado el principio según el cual «la realización periódica de elecciones [...] es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano [...] por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado por la ley fundamental». Todo ello, luego de recordar la jurisprudencia clásica que impone atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión y la que declara que el requisito de gravamen irreparable no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante, por haber desaparecido el obstáculo legal en que se asentaba.

6°

Que similar orientación ha seguido la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, que ha construido una larga serie de excepciones a la doctrina de las cuestiones abstractas (Hart and Wechsler's, *The Federal Courts and The Federal System*, p. 201 y ss., 3a. ed., The Foundation Press, New York, 1988, y Nowak, John E. y Rotunda, Ronald D., *Constitutional Law*, p. 60 y ss., 4ª ed., West Publishing, St. Paul, Minn., 1991). En especial, en asuntos de naturaleza electoral, ha descartado el carácter «moot», en cuanto entrañaban cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumen los trámites, pudiesen llegar a ser resueltos judicialmente en tiempo oportuno. En este sentido, son ilustrativas las palabras del juez Douglas: «Estamos plagados de casos

electorales llegando aquí en la víspera de las elecciones con tan breve tiempo disponible que no tenemos los días necesarios para escuchar los [alegatos] para la reflexión de los serios problemas que se nos presentan habitualmente» (cf. Fallos 322:2368, voto de los jueces Fayt y Bossert, y sus citas).

7°

Que tal criterio ha sido aplicado en el caso resuelto mediante el Fallo n° 3054/2002 CNE, en el que esta Cámara explicó que «en virtud de la doctrina sentada por la Corte Suprema, en casos como el sometido a examen, la virtualidad de la pretensión se mantiene frente a la realización periódica de otros actos electorales sucesivos, y a la vigencia de las normas que los rigen». Sobre esa base, se desestimaron los agravios relativos a la ausencia de gravamen actual que alcanzaban a una apelación interpuesta contra un pronunciamiento de primera instancia (cf. considerando 5°).

En tales condiciones, y por los motivos enunciados, se explicó que no obstaba a la decisión sustancial de la causa el hecho de que los comicios en los cuales pretendía postularse el accionante ya se hubiesen celebrado. En el presente caso, en el que se halla incumplida una sola etapa del cronograma electoral, la de registro y oficialización de candidatos (cf. artículo 5°, decreto n° 1397/2002, modif. por decr. 1578/2002) —ya que, como se señaló, se encuentran completadas las etapas precedentes (cf. consid. 4°, 4° párr.)— subsisten —como se dijo— también agravios de innegable carácter actual que impiden considerar inoficioso un pronunciamiento.

Por otra parte, como se estimó en los antecedentes relacionados y se verifica en este supuesto, subsiste el interés que actualiza la necesidad de un pronunciamiento sobre el punto, cuando las normas que el actor ataca no han sido modificadas.

En razón de lo expuesto —como se adelantó— la circunstancia referida en el considerando 3° no priva de jurisdicción al tribunal, por el contrario, exige el tratamiento de las cuestiones traídas a su conocimiento.

8°

Que, en primer término, resulta indispensable dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores, pues ella constituye un presupuesto necesario para que exista el «caso» o «controversia» que justifica la intervención de los tribunales de justicia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional.

Al respecto el *a quo*, luego de transcribir el primer párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional —y parcialmente el voto del juez Bossert *in re* «Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo», del 9 de abril de 2002— consideró que «basta con la simple lectura de la ley 25.611 [...] y analizar los decretos 1397/02 y sus modificatorios, para inferir que el accionante, Salvatierra, se encuentra legitimado para incoar

la presente acción, toda vez que en su carácter de ‘ciudadano’ y ‘elector’ le asisten los derechos previstos y amparados por el artículo 37 de la Constitución Nacional [...] que garantizan expresamente el ‘derecho a elegir y ser elegido’ y con respecto a la ciudadana Quidi, se suma además su carácter de afiliada» (cfr. fs. 66). Sin perjuicio de ello, sostuvo más adelante que «si bien en algunos puntos [las normas que impugnan] no los afectan directamente por no hallarse acreditado en autos que estén comprendidos en aquellas situaciones, sin duda alguna, serán muchos los ciudadanos que verán lesionados sus derechos políticos en este proceso electoral [...] encontrándose acreditada la legitimación de los actores y resultando innegable la incidencia colectiva del derecho al sufragio» (cfr. fs. 68). Finalmente, en relación a la impugnación del artículo 7° de la ley 25.611, introducida por la señora Quidi, afirmó que «la accionante ha acreditado en su presentación que ostenta un interés personal, directo y actual y que la norma cuestionada le causa un gravamen irreparable al afectar sus derechos amparados constitucionalmente, resultando innegable además, la incidencia colectiva del derecho de sufragio» (cfr. fs. 72 vta.).

9°

Que, más allá de lo confuso que pueda resultar desentrañar en qué términos del artículo 43 de la Constitución Nacional —1° o 2a párrafo— y, por ende, en defensa de qué categoría de intereses, halla sustento la legitimación reconocida por el *a quo* a los actores, lo cierto es que en el *sub examine* carece de relevancia determinar si los agravios que aquéllos formulan inciden o no colectivamente, pues en ambos supuestos rige la exigencia de acreditar el perjuicio que a ellos les provocan los actos que impugnan. En efecto, «la incorporación de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional no enerva la exigencia de que el “afectado” demuestre en qué medida su interés concreto, inmediato y sustancial se ve lesionado por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda, a fin de viabilizar la acción de amparo» (cf. Fallos 324:2381 y 2388).

Dicha necesidad surge de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, los cuales, siguiendo lo dispuesto en el artículo III°, sección 2a. de la ley fundamental norteamericana, encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las «causas», «casos» o «asuntos» que versen —entre otras cuestiones— sobre puntos regidos por la Constitución; expresiones estas últimas que, al emplearse de modo indistinto han de considerarse sinónimas, pues, como afirma Montes de Oca con cita de Story, en definitiva, aluden a «un proceso (...) instruido conforme a la marcha ordinaria de los procedimientos judiciales (*Lecciones de Derecho Constitucional*, Menéndez, Jesús, Buenos Aires, 1927, T. II., p. 422.» (Fallos 322:528).

El poder jurisdiccional conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores por los artículos 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional se define, de acuerdo con invariable interpretación —que el Congreso argentino y la jurisprudencia de la Corte han recibido de la

unánime doctrina constitucional— como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el artículo 2° de la ley 27.

Al respecto, señala Joaquín V. González que «no es aplicable la facultad del poder judicial, cuando sólo se pretende demostrar que hay oposición de la ley con el espíritu de alguna o algunas cláusulas de la Constitución, pues que la atribución de los tribunales de justicia es ‘examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión.’» (*Manual de la Constitución Argentina*, 1897, Bs. As. p. 337).

10°

Que, sobre esa base, una constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que tales «casos», «causas» o «asuntos» son aquellos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas (Fallos 311:2580, 322:528 y 324:2388), motivo por el cual no hay causa «cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes; ni por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 307:2384, considerando 2°, y sus citas, entre muchos otros)» (cf. Fallos 322:528). De ahí, que la existencia de causa presupone la de «parte», esto es, la de quien reclama o se defiende, y por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución dictada finalmente en el proceso. «La parte debe demostrar la existencia de un interés especial, directo, o sustancial, o sea que los agravios alegados tengan suficiente concreción e inmediatez para poder procurar tal proceso (Fallos: 322:528)» (cf. Fallos 324:2388).

11°

Que la importancia de la legitimación procesal para promover el control de constitucionalidad fue puesta de relieve por la Corte Suprema norteamericana al señalar que —el «standing to sue», como allí denominan al instituto— resulta indispensable para mantener la división de poderes («Allen vs. Wright», 468, U.S., 737, 752 —1984—). Aquella permite que los que litigan sean efectivamente los titulares de los derechos invocados. «Los Tribunales —ha dicho esa Corte— no deben decidir innecesariamente sobre derechos cuando los titulares de los mismos no lo requieren» («Singleton vs. Wulff», 428, U.S., 106).

En el ámbito doctrinario argentino —y en relación a la legitimación de las asociaciones mencionadas en el artículo 43 de la Constitución Nacional— esta última consideración ha sido expuesta con carácter de advertencia al señalarse que «la reglamentación legal del registro de las asociaciones potenciadas para promover amparos [...] debe ser cuidadosa, porque si se registra a cualquier asociación se puede habilitar procesalmente no sólo a las que tengan un acreditado interés en la materia, sino a muchísimas otras

que sean fantasmas al servicio de cualquier interés» (cf. Sagües, Néstor P., *Derecho Procesal Constitucional*, tomo 3, Ed. Astrea, Bs. As., 1995, 4a ed. actualizada p. 676). Este riesgo, sin dudas, se concretaría de admitirse la legitimación de todo particular que invoque la defensa de derechos de incidencia colectiva.

12°

Que, en sentido acorde con la jurisprudencia norteamericana, se ha pronunciado nuestro más Alto Tribunal al explicar a través de una invariable línea decisoria que «si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales inferiores de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de **un juicio**, de una **contienda entre partes**, entendida ésta como ‘un pleito o demanda en derecho instituida con arreglo al curso regular de procedimiento’, según el concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental» (Fallos: 156:318; 227:688; 322:528, entre muchos otros).

13°

Que, en relación a la actuación procesal en defensa de derechos de incidencia colectiva que invoca el *a quo* para fundar la legitimación de los actores, se ha juzgado que el requisito de acreditación del perjuicio es exigible aún en el caso de que quien accione sea alguno de los legitimados «especiales» que menciona el artículo 43 de la ley fundamental. Se explicó que admitir que se «peticione sin bases objetivas que permitan afirmar un perjuicio inminente, importaría conferirle el privilegio de accionar sin que concurren los presupuestos básicos de la acción, ejerciendo, de ese modo, una función exorbitante y abusiva» (cf. Fallos: 321:1352) y añadió que «la protección que el nuevo texto constitucional otorga a los intereses generales, no impide verificar si éstos, no obstante su compleja definición, han sido lesionados por un acto ilegítimo, o existe amenaza de que lo sean» (cf. Fallos cit.).

14°

Que, en síntesis, como fue expuesto por el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Antonin Scalia, «la doctrina judicial del *standing* es un crucial e inseparable elemento de tal principio [la división de poderes] cuyo desconocimiento producirá inevitablemente —como lo ha sido durante las últimas décadas— la sobrejudicialización de los procesos de gobierno» («The doctrine of standing as an essential element of the separation

of powers», 17 Suffolk Univ. Law Review, 1983, p. 881) y, en nuestro medio, «debe subrayarse que la existencia de un interés particular del demandante en el derecho que alega [...] no aparece como un requisito tendente a eludir cuestiones de repercusión pública [y que] la atribución de declarar la invalidez constitucional de los actos de los otros poderes reconocida a los tribunales federales ha sido equilibrada poniendo como límite infranqueable la necesidad de un caso concreto, en el sentido antes definido, para que aquélla sea puesta en juego. Por sus modalidades y consecuencias, el sistema de control constitucional en la esfera federal excluye, pues, el control genérico o abstracto o la acción popular» (cf. Fallos: 310:2648, voto del juez Petracchi).

15°

Que, finalmente, si bien se ha dicho que a medida que la sociedad se va haciendo más compleja y numerosa, deviene necesario el reconocimiento de nuevas categorías dentro del concepto de gravamen, se explicó que, no obstante, deben mantenerse determinados principios básicos para requerir el ejercicio jurisdiccional. Así, el demandante *«debe tener un compromiso personal con el resultado»* («Baker vs. Carr», 369, U.S., 204) o un *«daño particular concreto»* («Sierra Club vs. Norton», 405 U.S. 727) o un *«perjuicio directo»* («Levitt», 302 U.S. 633, 634) (cf. Fallos: 311:2104), o como lo ha expresado nuestra Corte Suprema, que los agravios alegados lo afecten de forma *«suficientemente directa»*, o *«substancial»*, esto es, que posean *«suficiente concreción e inmediatez»* para poder procurar dicho proceso sin lesionar el principio de división de poderes (Fallos: 306: 1125; 307:1379; 308:2147; 310:606, entre muchos otros).

16°

Que sentado lo que antecede, resulta claro que los accionantes de autos carecen de la legitimación exigible, ya sea en su condición de «ciudadanos», «electores» o en el específico carácter de «afiliada» de la señora Quidi.

En cuanto al primero, cabe poner de relieve que la condición de «ciudadano» —más allá de su axial valor en el sistema democrático— es un concepto de notable generalidad, pues su comprobación no basta para demostrar la existencia de un interés «especial» (en los términos de la Suprema Corte de los EE.UU.) o «directo», «inmediato», «concreto» o «substancial» (en los de la nuestra) que permita tener por configurado un «caso contencioso» (cf. Fallos: 322:528; 323:1432; 324:2388). Esta reflexión debe extenderse a la calidad de «electores» en tanto los demandantes no acreditan de qué modo las normas que impugnan afectan su derecho a elegir y a ser elegidos. Antes bien, a pesar de invocar los derechos políticos consagrados por el artículo 37 de la Constitución Nacional —sobre cuya base la señora juez de grado sustenta su legitimación— la mayor parte de sus cuestionamientos giran en torno a las garantías reconocidas a los partidos

políticos por el artículo 38 de la ley fundamental, mas —conforme a las constancias obrantes en autos— la señora Quidi no ostenta la representación del partido político que integra y el señor Salvatierra actúa sólo en su carácter de ciudadano, y no puede —obvio es decirlo— pretender con su accionar representar a toda la ciudadanía de la Nación Argentina.

Sin embargo, refieren: *a)* que los partidos políticos que obtengan reconocimiento con posterioridad a la fecha de oficialización de candidaturas no pueden participar en los comicios nacionales; *b)* que aquellos partidos que conformen una alianza para las elecciones internas abiertas y registren sus candidatos, luego no pueden conformar una nueva, disolver la existente, ni variar el orden de candidatos; *c)* que la sincronía establecida por el artículo 7° de la ley 25.611 resulta contraria a la autonomía partidaria, que garantiza el artículo 38 de la Constitución Nacional; *d)* que el artículo 4° del decreto n° 1397/2002 modif. por decreto n° 1578/2002 atribuye a los jueces federales con competencia electoral, funciones propias de las juntas electorales partidarias, consagrando una «injerencia total del Poder Judicial en los partidos políticos» (cf. fs. 3). Como se señaló, y más allá de los visos de inconstitucionalidad que presenta la disposición mencionada en último término —la cual podrá ser ventilada oportunamente en el marco de una «causa»— todos estos planteos hallan su quicio en las disposiciones del artículo 38 de la ley fundamental y no en los derechos previstos por su artículo 37, ni en el inc. *b)* del artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en los que el *a quo* funda su decisión sobre el punto.

Por otra parte, no se acredita —y tampoco lo advierte este Tribunal— cómo la circunstancia de que queden excluidos de participar en las elecciones internas para elegir candidatos a Presidente y Vicepresidente los afiliados a partidos que no cuenten con reconocimiento en el orden nacional lesiona el derecho a elegir y a ser elegidos de los accionantes. Adviértase que quien actúa en calidad de afiliada —la señora Quidi— lo está, precisamente, a una agrupación con reconocimiento nacional —el Partido Justicialista—.

Lo mismo ocurre con relación al planteo vinculado a que «aquellos candidatos que en la elección interna abierta resulten perdidosos, no pueden participar en la elección nacional» (cf. fs. 3), toda vez que ninguno de los accionantes adujo siquiera pretender participar como candidato en los comicios en cuestión, o actuar en representación de alguno de ellos.

En estas condiciones, es también aplicable la doctrina de la Corte Suprema, de acuerdo a cuyos términos el hecho de no invocarse un agravio que afecte personalmente al accionante, sino a un tercero, obsta a la procedencia de su reclamo, pues sólo el titular del derecho que se pretende vulnerado puede peticionar y obtener el ejercicio del control judicial de constitucionalidad de las leyes (cf. Fallos: 254:162; 271:20; 275:432; 322:385, entre muchos otros).

Tiene igualmente dicho ese Alto Tribunal que «el contenido de una causa de inconstitucionalidad no puede ser la sola declaración de la ineficacia jurídica de normas legales o reglamentarias preexistentes. Se requiere, además, que como consecuencia de ella se llegue a dictar sentencia [...],

esto es, que reconozca a favor del actor un derecho concreto, a cuya efectividad obstaban las normas impugnadas (cfr. Kauper, Paul G.: *Judicial Review of Constitutional Issues in the United States*, pp. 577 y ss., Colonia, Berlín, 1962)» (Fallos 256:386).

17°

Que el carácter de afiliada de la señora Quidi no incorpora elemento alguno que favorezca su posición o permita superar la falta de aptitud del planteo para ser considerado por un tribunal de justicia.

En efecto, la carencia de legitimación es igualmente evidente si se repara en que esa calidad sólo la habilita para actuar en el ámbito del partido que integra, y ante la Justicia Nacional Electoral «cuando le hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias» (tal como lo prescribe de modo expreso el artículo 57 de la ley 23.298). Como se dijo, la nombrada no sólo carece de la representación del partido al que está afiliada, sino que no demostró de qué modo las normas que impugna afectan su derecho a elegir y a ser elegida. Sólo adujo que el «artículo 4° [de la ley 25.611] limita la libertad del partido al que pertenezco, en los tiempos en que deberá convocar a elecciones internas, y ello me provoca un perjuicio irreparable en el ejercicio de mis derechos políticos» (cfr. fs. 37), omitiendo toda explicación acerca del perjuicio que aduce sufrir. Tal afirmación aparece entonces como meramente dogmática, pues no se vierten las razones que la sustentan. Es decir, no se explica adecuadamente porqué la norma que cuestiona acarrea o produce la consecuencia que enuncia. Ello tampoco se desprende de la sentencia recurrida. Antes bien, la conclusión a la que arriba el *a quo*, según la cual «asiste razón a la actora [...] en virtud de que la convocatoria a realizar elecciones internas podría ser utilizada por el Ejecutivo de turno para 'perjudicar' o 'favorecer' a determinado partido» (cfr. fs 73 vta.) evidencia que el supuesto perjuicio del que hace mérito —cuya naturaleza parece más propia del ámbito político que del jurídico— no recaería sobre el derecho a elegir de la afiliada, sino sobre la autonomía de la agrupación política.

18°

Que del precedente que parcialmente se transcribe en la resolución apelada («Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo», del 9 de abril de 2002, —M. 1486 L. XXXVI— voto del juez Bossert) resulta que el sustento de la legitimación reconocida al actor en aquel caso se halla en que éste representaba a una asociación de cuyos estatutos surgía el interés legítimo en la preservación de los derechos o libertades de otras personas (cfr. considerando 14°). Se solicitaba, en tal oportunidad, la solución de un conflicto concreto, en los términos del segundo párrafo del artículo 43 de la ley fundamental, al considerarse que el artículo 3°, inc. «d» del Cód-

go Electoral Nacional lesionaba un derecho que esa entidad tenía por objeto defender.

Ese criterio, vale destacarlo, fue el adoptado por este Tribunal en el pronunciamiento que le correspondió efectuar en ese mismo expediente (cf. Fallo n° 2807/2000, consid. 2°).

De allí que las consideraciones de las que hace mérito el *a quo* tampoco permitan superar la falta de aptitud del planteo introducido por los accionantes.

No es ocioso señalar, por otra parte, que de la disidencia formulada en el pronunciamiento que se registra en Fallos 318:986, se desprende que las estimaciones efectuadas en aquel precedente no pueden implicar un «apartamiento del derecho vigente relativo al acceso a la justicia [instaurando] una suerte de acción popular desconocida por nuestro ordenamiento» (cf. consid. 6°).

Esta referencia a la inexistencia de acción popular en materia de amparo en nuestro medio, es también reconocida en el ámbito de la doctrina constitucional; que explicó que la interpretación amplia de la legitimación que se desprende del artículo 43 de la Constitución Nacional no debe equipararse a la admisión lisa y llana de la acción popular (cf. Sagüés, Néstor P., *Derecho Procesal Constitucional*, Astrea, 1995, T. 3, p. 674; Rivas, Adolfo A., LL 1994-E, p. 1336, Sec. doctrina, entre otros).

19°

Que todo lo que se ha expuesto no importa menoscabo para la facultad de los partidos políticos y de los electores de acudir al amparo jurisdiccional cuando se vean lesionados sus derechos constitucionales de modo que exijan reparación —como ocurriría si alguien que se encuentre legitimado, demostrase un derecho afectado por una norma irrazonable— tal como lo ha reconocido este Tribunal, cuando el ejercicio de sus atribuciones por parte de los poderes políticos afectó tales garantías y sin que esa protección haya implicado ejercer por sí mismo las funciones de otro Poder (vgr. Fallos CNE n° 560/83; 561/83; 1720/94; 2734/99; 2807/2000).

20°

Que tampoco implica desconocer o restringir la legitimación para una idónea defensa de los derechos políticos reconocidos por la Constitución Nacional y por el derecho internacional vigente en la república —que impone la habilitación de un recurso efectivo ante los tribunales de justicia que garantice el ejercicio de esos derechos (cf. resolución n° 01/90 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos 9768, 9780 y 9828)— pues no resulta de la conclusión a la que se ha arribado la exigencia, para acceder a la jurisdicción, de acreditar un daño «diferenciado», que recaiga exclusivamente sobre un sujeto determinado y nada más que sobre él, o la titularidad de los «clásicos» derechos subjetivos —lo cual podría contrariar

la amplitud de los términos del segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional— sino la de poseer un interés concreto que distinga el amparo de la denominada acción popular —pues, como se dijo, ésta no encuentra reconocimiento en el orden federal argentino—.

Así, este Tribunal ya se ha pronunciado —antes y después de la reforma constitucional de 1994— sobre planteos introducidos por quienes invocaron el carácter de electores, cuando estos ostentaban un interés concreto y sustancial (cf. Fallos n° 593/83; 1836/95; 2534/99; 3054/2002 CNE).

21°

Que, a mayor abundamiento, toda vez que lo dicho hasta aquí bastaría para fundar la revocación del fallo apelado, corresponde destacar que no se desprende de la sentencia recurrida de qué modo la juez de grado ha aplicado el «*standard de razonabilidad*» que adujo utilizar al analizar la constitucionalidad de las normas en juego. En efecto, no se advierte cómo justifica la conclusión a la que arriba, sin exhibir —siquiera— una lógica deductiva elemental.

La invocación del principio de razonabilidad que prescribe el artículo 28 de la Constitución Nacional no puede aplicarse, con respecto al concepto de «simultaneidad» que incorporó la ley, sin atender a las razones que le dieron origen, y con la sola invocación del libre ejercicio de la actividad partidaria, que consagra el artículo 38 de la ley fundamental.

En efecto, es sabido que no hay derechos absolutos, toda vez que la Constitución Nacional garantiza su goce conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio (cf. Fallos: 310:1045; 311:1132; 314:1202, 1376, 1531; 315:2804; 321:3542 y 322:2817, entre muchos otros) y que es evidentemente legítima, en particular, la reglamentación del derecho de asociarse con fines políticos (cf. Fallos: 253:133 y 317:1195, voto del juez Fayt).

22°

Que la exigencia de que las elecciones internas abiertas se celebren en todos los partidos en un mismo momento ha sido justificada por la doctrina sobre la base de que «es un presupuesto lógico tanto de la imperatividad de las mismas, de su necesaria concentración y orden en las actividades electorales previas, como de su concreción en un mismo día en todo el país; evitando así cualquier desvirtuación en la transparencia de los comicios.» (Haro, Ricardo, «Reflexiones sobre las elecciones internas abiertas», *El Derecho —Constitucional—* 7 de octubre de 2002, p. 3).

Se ha dicho —en afín orden de ideas— que corresponde concluir «... como recaudo de viabilidad de las internas abiertas que éstas se desarrollen a través de una legislación que las imponga compulsivamente para todos los partidos en forma simultánea, de modo tal que el votante no pueda inmiscuirse en la vida interna de un partido que no es de su real interés...» (Evans, Guillermo F., *Vida interna de los partidos políticos: incidencia de la ley de*

lemas y opción por las internas abiertas, JA, 1995-I, 753, p. 762).

Recientemente, se afirmó que «...no hay violación ni con la obligación de realizar elecciones internas, ni con la simultaneidad establecida para todos los partidos [pues] la legislación sobre sistema electoral y partidario está habilitada para imponer a los partidos el deber de llevar a cabo elecciones internas o primarias, abiertas o no, y para establecer el momento de su realización, incluida la simultaneidad. [...] Si el congreso puede legislar en materia electoral y partidaria, hay que admitir que lo puede hacer en las distintas etapas o instancias en que, razonablemente, subdivide la cuestión. Cuando a los fines del acto eleccionario para designar gobernantes decide que, en un momento previo, habrá elecciones en los partidos a efectos de que éstos hagan sus ofertas de candidatos, hemos de comprender que la reglamentación de tales elecciones internas ('primarias', porque se sitúan 'primero'; o «antes» que las otras) es ampliamente abarcativa de una serie de aspectos, entre los que el 'momento' y la 'simultaneidad' forman parte de lo que la ley del congreso tiene a su disposición» (Bidart Campos, Germán J., «El artículo 38 de la Constitución y las elecciones internas y simultáneas», Rev. LL, 5 de noviembre de 2002).

Por otra parte, se argumentó que «...en el ámbito de la obligatoriedad, para que el sistema de primarias abiertas pueda tener resultado positivo en su aplicación, también resulta imprescindible requerir, como episodio dinámico no eludible, que las elecciones primarias se realicen en el ámbito jurisdiccional donde tendrán lugar las elecciones generales, en un mismo acto y siguiendo idéntico procedimiento para la selección de designados». Se subrayó, así «la imprescindible exigencia que las elecciones primarias se realicen, todas en cada partido, en un mismo acto eleccionario el mismo día y en el mismo lugar...» (Spota, Alberto Antonio, «Elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas», LL, 1990-D, 744, Sec-Doctrina, pp. 760 y 761).

23°

Que es sabido que las opciones ejercidas por el Poder Legislativo, que han observado el principio de razonabilidad, no son revisables en su oportunidad o conveniencia, pues ello, además de invadir las atribuciones de otros poderes, traería como consecuencia necesariamente una absoluta, riesgosa y trastornadora inseguridad jurídica, toda vez que nunca podría tenerse la certeza de la permanencia y vigencia de las instituciones, al desconocerse el ejercicio de las facultades de los otros poderes. En el caso, las razones explicadas en los párrafos precedentes, análogas a las formuladas por el señor representante del Estado Nacional (cf. fs. 52/55 vta.) no han sido —ni aún mínimamente— objeto de examen en la sentencia apelada, que se limita a afirmar la inconstitucionalidad de la exigencia referida sin ejercer —como ya se señaló— una adecuada aplicación del «*standard de razonabilidad*».

En idéntica omisión incurre el *a quo* al examinar los decretos reglamentarios n° 1397/2002 y n° 1578/2002. Ello no es más que una de las

consecuencias de la falta de legitimación de los accionantes, que reclaman una decisión de alcance general que les resulte favorable a su expectativa pero solo desarrollan argumentaciones que traducen una mera disconformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, al no demostrar el menoscabo sufrido, o de inminente producción, en alguno de sus derechos constitucionalmente amparados.

Lo expuesto precedentemente, no importa dejar de lado los serios reparos de los que pudo ser objeto la exigencia dispuesta por el artículo 7° de la ley 25.611, según la cual los comicios internos abiertos deben llevarse a cabo en todos los partidos en un mismo momento, y de su posible inadecuación al derrotero histórico por el que atraviesa nuestro país en estos días.

24°

Que, por otra parte, y como corolario de las consideraciones reseñadas en los considerandos 9° a 14°, el control de constitucionalidad argentino —a diferencia de lo que ocurre en los sistemas europeo-continentales, cuya naturaleza impide el amplio acceso a la jurisdicción constitucional, negando, en algunos casos, la actuación de los ciudadanos en forma individual (vgr. Francia)— limita sus efectos al caso en el cual se ejerce. Desde la clásica regla sentada en la sentencia «Marbury vs. Madison» (5 U.S. 137 —1803—) un tribunal, al declarar la inconstitucionalidad de una norma, simplemente le niega fuerza legal en la controversia traída ante sus estrados. Con tal alcance, una decisión acerca de la constitucionalidad de una norma «afecta únicamente a las partes y no es un juicio contra la norma» (conf. Gunther, Gerald y Sullivan, Kathleen M.; *Constitutional Law*, thirteenth edition, pp. 26/27, University Casebook Series, 1997). De este modo, y como lo ha expresado la jurisprudencia, «una norma puede ser inválida cuando es aplicada en una situación fáctica y, sin embargo, ser válida cuando es aplicada a otra» («Dahnke-Walker Co. v. Bondurant», 257 U.S. 282; «Yozoo & M.R.V.Co. v. Jackson Vinegar Co.», 226 U.S. 217; «Poindexter v. Greenhow», 114 U.S. 270, 295; «St. Louis, Iron Mountain & Southern Ry.Co. v. Wynne», 224 U.S. 354; «Kansas City Southern Ry.Co. v. Anderson», 233 U.S. 325). En este sentido es invariable la jurisprudencia de nuestros tribunales, con arreglo a la cual «las decisiones que declaran la inconstitucionalidad de una ley, sólo producen efectos dentro de la causa y con vinculación a las relaciones jurídicas que la motivaron y no tienen efecto derogatorio genérico» (Fallos: 183:76; 247:700; 248:702; 255:262; 264:364; 315:276; 324:3219, entre muchos otros).

Mal podría concluirse, a partir de esas consideraciones, que por ser una de las partes el Estado Nacional el juzgador adquiera un poder derogatorio sobre normas de alcance general. Ese razonamiento podría llevar al absurdo de que toda acción de inconstitucionalidad contra una norma proveniente del Estado implicaría, en los hechos, su posible derogación con carácter general. Al respecto se ha afirmado que «en el sistema argen-

tino la norma inconstitucional únicamente puede ser abolida por quien la dictó: el Poder Judicial se limita a no efectivizarla en el expediente específico donde se la haya objetado por inconstitucional, y siempre que ese cuestionamiento haya sido aceptado por el tribunal del caso, pasando su pronunciamiento en autoridad de cosa juzgada. Dicho esquema tiende a preservar el principio de división de los poderes. En resumen, el efecto de la sentencia de inconstitucionalidad es *relativo*, *inter partes*, y no *erga omnes*» (cf. Sagüés, Néstor P. *Recurso Extraordinario*, Ed. Depalma, Bs. As. 1984, T. I, p. 156).

Aun cuando en el marco del artículo 43 de la Constitución Nacional el juez puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, dicha declaración no constituye un acto autónomo, sino que debe encuadrarse en el proceso de amparo en el que tuvo lugar.

Con toda claridad se ha enseñado que mientras en los sistemas difusos —como el argentino— «acontece que la declaración de inconstitucionalidad tiene un efecto declarativo, que vale para el caso concreto, surtiendo efectos inter partes y manteniendo la vigencia de la norma para los demás casos en que no se opere una idéntica descalificación por el órgano de control; en cambio, en los [...] sistemas ‘concentrados’ la declaración de inconstitucionalidad produce efectos *erga omnes*, con la consiguiente anulación de la norma cuestionada, que pierde sus efectos (la vigencia) en forma total y con prescindencia del acto político de su derogación (que es innecesario). O sea, que en los sistemas ‘difusos’ es necesario el acto político derogatorio expreso, a cargo del legislador o del ejecutivo (según se trate de una ley o de un decreto inconstitucional); mientras que en los sistemas ‘concentrados’ es el propio órgano de control —la Corte Constitucional— que recibe de la Constitución la competencia necesaria para producir esa anulación con efectos generales, ocupando así el lugar mismo de aquellos poderes políticos (el legislador o el ejecutivo, según los casos)» (Vanossi, Jorge R., *Teoría Constitucional* T. II, 2a. ed. actualizada, Ed. Depalma, Bs. As. 2000, p. 134).

25°

Que, sobre esa base, se ha dejado sentado que «es manifiesto que se excede el ámbito de actuación del Poder Judicial, si se pretende que la decisión de un magistrado tenga efectos sobre todos los habitantes del país —o de una jurisdicción territorial— y, simultáneamente, que todos los magistrados federales de todas las jurisdicciones del país tengan idéntica facultad [...] Esa anómala situación es producto de la exorbitancia de requerir al Poder Judicial que desempeñe facultades privativas de otro Poder del Estado, que cada magistrado entiende o interpreta de modo diferente y que, inadecuadamente se ha intentado introducir dentro del marco de una causa judicial. Ese desajuste pone en evidencia el acierto del régimen constitucional vigente que veda en forma absoluta tal invasión, y de la [...] doctrina de este Tribunal que fija las pautas para garantizar que ello no suceda» (cf. Fallos: 321:1252, consid. 27°).

26°

Que aun quienes —en el ámbito de la doctrina— se pronuncian favorablemente sobre la posibilidad de reconocer efecto «*amplio o derogatorio*» a las sentencias declarativas de inconstitucionalidad en el orden federal, explican que ello debe ser establecido legislativamente, y que en tal caso, ese efecto «sólo puede implantarse en favor de sentencias [...] que emanan del órgano judicial *superior* o supremo de una estructura judicial, lo que en el orden federal argentino llevaría a adjudicarlo *únicamente a las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia*» (Bidart Campos, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, 2001, T. III, p. 447).

27°

Que es doctrina reiterada que la declaración de inconstitucionalidad no debe practicarse en términos genéricos o teóricos (Fallos: 243:177; 260:83; 264:364); que es un acto de suma gravedad institucional y debe ser considerado como la «última ratio» del orden jurídico (Fallos: 260:153; 311:394; 312:122, 435, 1437 y 1681); y que la declaración de inconstitucionalidad no debe ir más allá de lo estrictamente necesario para juzgar el caso (Fallos 324:3219).

En los casos en que la ley fuera reputada parcialmente inconstitucional, si «ese sector de la norma es independiente del restante, el tramo legal no cuestionado continúa en vigor. Por ello [...] el principio según el cual la declaración de inconstitucionalidad acarrea la inaplicabilidad del precepto objetado, ‘pero no la alteración de sus términos al extremo de sustituir y alterar la disposición legislativa’, debe entenderse en el sentido de que los efectos de aquella declaración se limitan a la parte de la ley que la ha determinado, cuando el resto de esta última conserva unidad orgánica y puede seguir rigiendo con prescindencia de lo alcanzado por lo que se declara inconstitucional. Por lo tanto, ‘corresponde a los jueces delimitar el alcance de la inconstitucionalidad que declaren y asegurar así la vigencia del resto de la ley’ (Fallos 214:177)» (Sagüés, Néstor P., *Recurso Extraordinario*, Buenos Aires, 1984, Depalma, T. I. p. 157/8).

28°

Que no puede soslayarse que el cuestionamiento de algunos artículos de los decretos reglamentarios y de un artículo de la ley 25.611 ha llevado en el caso a una decisión judicial que dijo dejar «sin efecto» (cf. fs. 57) la convocatoria a elecciones internas abiertas y simultáneas dispuesta para el próximo 15 de diciembre de 2002, con arreglo a una ley sancionada por el Congreso de la Nación —expresión de la voluntad general— promulgada y reglamentada por el Poder Ejecutivo.

Al realizar el juicio de constitucionalidad de las normas impugnadas,

la intervención de la magistrada debió circunscribirse a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos respectivos, dejando subsistentes los no impugnados ni sometidos a su competencia y jurisdicción pero —en modo alguno— dar paso a una declaración de inconstitucionalidad genérica, con carácter *erga omnes*, no contemplada en nuestro sistema jurídico y —tanto menos— a una derogación *de facto* de un proceso electoral convocado por el Poder Ejecutivo en el marco de las normas vigentes.

De todas las consideraciones que anteceden, no puede concluirse sino en que la sentencia recurrida ha excedido los límites del control difuso de constitucionalidad existente en nuestro sistema jurídico.

29°

Que las circunstancias hasta aquí relacionadas —la ausencia de «causa» y el exceso en el ejercicio de la función jurisdiccional— se encuentran ratificadas por las consecuencias surgidas de los efectos que irradia la resolución apelada, entre las cuales se halla la disconformidad formulada por varios afiliados de la misma agrupación que integra la señora Quidi (cf. fs. 107/108, fs. 157/158 y fs. 172) —en cuya protección se habría resuelto el amparo— sobre la base de que la decisión del *a quo* lesiona los mismos derechos constitucionales en los que funda su pronunciamiento (cfr. fs. 168 y fs. 172). Esta cuestión ha sido advertida ya por la doctrina constitucional, al explicarse que en las resoluciones dictadas en amparos con legitimación activa amplia debe prevenirse la afectación a los derechos de sujetos que no han tenido participación en el proceso, pues «por un lado [...] se deben salvaguardar los derechos constitucionales, legales y de fuente internacional que tutela el artículo 43 de la Constitución [mas] del otro, y con idéntico cuidado, se tiene que proteger el principio del debido proceso, el cual exige que nadie sea condenado sin previamente haber sido oído [pues] tan digno de protección es el derecho del actor en el amparo, como el de los sujetos a quienes se va a aplicar la sentencia estimatoria del caso» (Sagüés, Néstor P., en *El Amparo Constitucional*, Depalma, Bs. As., 2000, p. 28/29). Prevención que en el caso no se ha adoptado, pues ningún partido político fue citado a intervenir, y la apelación deducida por quien invocó actuar en representación de uno de ellos (cf. fs. 107/108) no fue concedida, sobre la base de que «no reviste el carácter de parte en las presentes actuaciones» (cf. fs. 113). Es atendible, por ello, el agravio vertido por el señor fiscal en relación a la decisión de la magistrada de grado de «prescindir de las medidas solicitadas por este Ministerio Público [tendientes] a unificar en una resolución todos los aspectos vinculados al tema, evitando un inútil dispendio jurisdiccional [y] la posibilidad de decisiones contradictorias» (cfr. fs. 112).

30°

Que, finalmente, corresponde expedirse respecto de lo resuelto en el punto dispositivo IV de la decisión recurrida, según el cual se hace saber «a

los partidos políticos que hasta tanto se adecue la reglamentación de la ley de internas abiertas n° 25.611, deberán [...] elegir sus candidatos mediante la realización de elecciones en su seno» (cfr. fs. 75).

A partir de la vigencia de la ley de mención (B.O. n° 29.934, del 4 de julio de 2002) el artículo 29 de la ley n° 23.298, establece que «las elecciones para candidatos a presidente, vicepresidente y a legisladores nacionales se regirán por esta ley»; la cual dispone que «en los partidos políticos o alianzas nacionales la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizarán a través de internas abiertas» (cf. artículo 29 bis, ley 23.298). A su vez, el artículo 6° de la ley 25.611 estableció que «los partidos políticos deberán adecuar su carta orgánica a las disposiciones de esta ley, en el plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de la presente». Lapso que se encuentra ya cumplido.

Precisamente en ese marco, con invocación de las facultades que emergen del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional, se dictaron los decretos n° 1397/2002, 1398/2002 y 1578/2002.

De la lectura de esas normas es fácil advertir, entonces, que mal puede el Poder Judicial disponer que la selección de los candidatos se realice de modo diverso al establecido en la ley vigente, y —por otra parte— que las cartas orgánicas partidarias no han de contener, a esta altura, mecanismos de selección ajenos al procedimiento de referencia, lo que seguramente redundará en un aumento de la conflictividad interna de los partidos —tal como hechos de público conocimiento vienen demostrando—.

En efecto, es un principio general del derecho que las leyes están para ser cumplidas. En tal sentido, el artículo 1° del Código Civil —que recoge dicho principio y está contenido en un título preliminar de ese Código que es aplicable en general a todas las ramas jurídicas (cf. Busso, Eduardo B., *Código Civil anotado*, Ediar 1955, Buenos Aires, T. I, artículo 1°, p. 9)—expresamente dispone: «Las leyes son obligatorias para todos los que habitan el territorio de la República, sean ciudadanos o extranjeros, domiciliados o transeúntes». Esta es la lógica consecuencia del carácter de la ley como expresión de la voluntad general y de que el Estado de Derecho es, por ello, el gobierno de las leyes.

Por tanto, una vez que la norma ha sido sancionada de acuerdo al procedimiento que marca la Constitución y luego de promulgada por el Poder Ejecutivo, pasa a revestir el carácter de general y obligatoria a que hace referencia el citado artículo 1° del Código Civil, norma ésta que si bien no tiene jerarquía constitucional constituye una fuente del derecho constitucional que merece consideración especial (cf. Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, Bs. Alfa, 1953, I, n° 616, pp. 464/465, con cita de Alberdi).

Que, asimismo, resulta evidente que el criterio que los magistrados tengan con relación a la conveniencia de realizar la erogación de recursos

que conlleva el cumplimiento de la ley carece de entidad para apartarse de lo que ella ordena, pues —como con acierto expresa el recurrente (cf. fs. 125)— no es atribución del Poder Judicial pronunciarse acerca de si un gasto que es consecuencia de una ley dictada por el Congreso de la Nación, debe realizarse o no.

32°

Que desde antiguo se ha sostenido que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros Poderes, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos 1:36; 53:420; 155:248; 311:2580; 321:1252, entre muchos otros).

Al respecto se ha explicado que si bien el ejercicio inconstitucional del poder por las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno está sometido al control judicial, el único freno impuesto a este último es su propio sentido de autorrestricción (voto del juez Stone, en «United States v. Butler», 297 U.S. 1 -1936).

33°

Que esta autorrestricción del Poder Judicial redundaría en beneficio del sistema republicano de gobierno, sin afectar en modo alguno su misión esencial, la que —por el contrario— se ve de tal modo fortalecida. Se ha dicho al respecto que: «El irremplazable valor del poder articulado por el juez Marshall [en *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137, 2 L.Ed. 60 (1803)] radica en la protección que ha conferido a los derechos constitucionales y a las libertades de los ciudadanos individuales y grupos minoritarios contra la acción gubernamental opresiva o discriminatoria. Es esta función, no una amorfa supervisión general de la actividad del gobierno, lo que ha mantenido la pública estima por los tribunales federales y ha permitido la pacífica coexistencia entre las implicancias de una revisión judicial que contraría las decisiones de la mayoría, y los principios democráticos sobre los que reposa, en última instancia, nuestro Gobierno Federal (“United States v. Richardson”, 418 U.S. 166, 94 S.Ct. 2940, 41 L. Ed. 2d. 678, 1974; v. “*Raines v. Byrd*”, p. 2321, cit. supra)» (Fallos: 321:1252, consid. 5°).

34°

Que, en definitiva, los tribunales de justicia deben imponerse la mayor mesura, mostrándose tan celosos en el uso de sus facultades como del

respeto que la ley fundamental asigna, con carácter privativo, a los otros poderes (cf. Fallos: 242:73; 285:369; 300:241, 1087). De lo contrario, el magistrado, en ejercicio de una suerte de paternalismo impropio, podría suprimir —según su particular criterio y valoración— la norma dictada por los órganos de gobierno representativos de la ciudadanía —entre ellos, de los propios justiciables— interfiriendo en las funciones privativas de los otros poderes sin que nadie se agravie del modo en que las ejercen.

35°

Que este Tribunal ha recordado en pronunciamiento reciente (cf. Fallo 3054/2002 CNE) las palabras del juez Powell de la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando señaló que «las confrontaciones entre la rama del gobierno designada vitaliciamente y aquellas que son representativas, no han de ser, a la larga, beneficiosas para ninguna. La confianza del público, esencial para la primera [...] puede erosionarse si no ejercitamos autorrestricción en el uso de nuestro poder para anular las acciones de las otras ramas [...] La facultad reconocida en *Marbury v. Madison* es potente [...] si la utilizáramos indiscriminadamente [...] podemos ver esfuerzos de las ramas representativas para restringir drásticamente su uso» (citado por Chopper, Jesse H., *Judicial Review and the National Political Proces*», The University of Chicago Press, 1980, p. 160).

En definitiva, en un estado de derecho, cada Poder tiene por misión indeclinable ejercer sus competencias, así como con idéntica convicción, autorrestringir su gravitación sobre las decisiones de otras ramas del gobierno en sus esferas privativas. De lo contrario se desequilibraría el sistema constitucional vigente, que no está fundado en la posibilidad de que cada poder del Estado actúe destruyendo la función de los otros, para lo cual se requiere el respeto de las normas constitucionales y del poder encargado de dictar la ley.

36°

Que en atención a la trascendencia de las cuestiones ventiladas en el presente, este Tribunal entiende su obligación formular un llamado a la reflexión de todos los sectores de la vida interna de los partidos políticos, a fin de resguardar la más plena vigencia de las leyes y de la Constitución Nacional en el seno de sus respectivas agrupaciones, colocándose por encima de intereses coyunturales.

Del mismo modo, y en el marco de lo ya expuesto en los considerandos 25° y 34°, esta Cámara Nacional Electoral, en uso de las facultades que provienen de los artículos 5° y 6° de la ley 19.108 (modif. Por ley 19.277) tiene el deber de formular una seria adverten-

cia a los señores magistrados de primera instancia, en relación con los altos valores democráticos que a este fuero corresponde preservar, en el sentido de que deben actuar con la mayor prudencia, frente a planteamientos como los que originan estos autos, al momento de considerar la procedencia de medidas cautelares o al decidir sobre el efecto de los recursos que conceden. De lo contrario, aspectos meramente procesales podrían paralizar un proceso electoral —que encuentra sustento en normas dictadas por los poderes políticos, es decir por los representantes del pueblo— antes de que esta Cámara, superior autoridad en la materia, tenga oportunidad de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada.

Y así, bastaría que la acción instaurada por un ciudadano no legitimado fuera admitida por un magistrado para frustrar la expresión de la voluntad popular exteriorizada en la ley.

37°

Que, en razón de todo lo expuesto, corresponde urgir al Poder Ejecutivo Nacional a que adopte las medidas necesarias para hacer efectivo el mecanismo de selección de candidatos previsto para el próximo quince de diciembre por el ordenamiento vigente —ley 23.298, modif. por ley 25.611 y sus disposiciones reglamentarias— a cuyo efecto corresponderá adecuar el término estipulado en el artículo 5° del decreto n° 1397/2002 (modif. por decr. n° 1578/2002) y el de presentación de boletas oficializadas ante la justicia electoral.

Por ello, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: revocar la resolución apelada, con el alcance establecido en el considerando 37°.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, vuelvan los autos al Tribunal de origen.

Rodolfo E. Munné – Alberto R. Dalla Vía - Santiago H. Corcuera - Felipe González Roura (Secretario).

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN

EXPEDIENTE N° 707/03

Buenos Aires, 11 de febrero de 2003.

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver en las presentes actuaciones caratuladas «**Menem, Carlos Saúl y Otros s/ Presentación**», **Expte. N° 707/03**, del registro de causas de esta Secretaría Electoral, y,

Y CONSIDERANDO:

I.

Que se inician las presentes actuaciones en virtud de la presentación efectuada por los Dres. Carlos Saúl Menem y Juan Carlos Romero, obrante a fs. 1/18, quienes interponen acción de amparo «...a efectos de resguardar y asegurar derechos de raigambre constitucional de los suscriptos, que se ven afectados doblemente: como afiliados al Partido Justicialista, y como precandidatos con fórmula oficializada para participar en las elecciones internas convocadas por el Partido Justicialista para el 23/02/03 en las que se debe elegir a los candidatos que concurrirán en representación de la agrupación política nombrada al acto electoral del 27 de abril de 2003...».

Solicitan como medida cautelar que se «...ordene al Congreso Nacional del Partido Justicialista... se abstenga de designar candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación en representación del Partido Justicialista eludiendo por cualquier medio la realización de elecciones internas en el marco del proceso electoral en curso; ...se abstenga de sancionar, adoptar, resolver la aplicación del llamado sistema de ‘neolemas’, facultando a más de una fórmula a participar en las elecciones generales del 27/04/03 en representación de nuestro partido; consecuentemente, se ordene no innovar en el proceso electoral interno en curso...».

Asimismo, los presentantes fundamentan su legitimación «...más allá de su condición de afiliados,... en la condición de integrantes de una fórmula oficializada... Por tanto, el interés personal y concreto de los ocu- rrentes reside en el derecho constitucional a participar como “competido- res” en el acto institucional partidario y como electores en el mismo, todo ello reglado por la normativa vigente...».

Continúan su argumentación los actores, sosteniendo que «...por me- dio de la acción que por esta vía se intenta, se pretende evitar la lesión de diversos derechos fundamentales por parte de un sector del Partido

Justicialista, liderado por Eduardo Duhalde, que pretende avasallar garantías fundamentales por medio de la toma de decisión, —al margen del derecho y la voluntad de afiliados e independientes— acudiendo al instrumento de mayorías ‘regimentadas’ en el Congreso Nacional del Partido Justicialista...».

Seguidamente, los actores efectúan un pormenorizado relato de los hechos que se sucedieron en el seno del partido en relación a las distintas oportunidades en que se fijó fecha para llevar adelante elecciones internas, cuestión que finalmente quedó resuelta en autos ‘Giacosa, Luis R. s/ medidas cautelares’, donde se hizo saber al Partido Justicialista que debía arbitrar los medios necesarios tendientes a llevar a cabo la elección interna partidaria, a los efectos de la selección de candidatos que representaran al partido en los comicios del 27 de abril de 2003, conforme los plazos que rige la ley 25.684 y el Código Electoral Nacional.

Agregan los presentantes que «...La intención pública expresada por sus voceros —Duhalde, Aníbal Fernández, Kirchner, Camaño, Pampurro— plantea para dicha reunión dos opciones, que luego serán tratadas por separado: 1. designación de la fórmula por el Congreso obviando la interna, o 2. facultar a todos los precandidatos a presentarse en la elección general del 27 de abril con el nombre y los símbolos del partido. El sistema llamado de «neolemas».

Cualquiera de ambas propuestas vulnera expectativas personales concretas y legítimas de los actores, por las razones ya expuestas...».

Respecto de la designación de la fórmula de candidatos a presidente y vicepresidente por el Congreso Nacional partidario, los actores afirman entre otros términos que «...es una vía antidemocrática e inconstitucional...».

Con relación al llamado sistema de neolemas, los nombrados expresan: «...Esta es una hipótesis disparatada, incompatible con nuestro sistema institucional... resulta un agravio a nuestro derecho de competir para ganar la representación exclusiva de nuestro partido, y una verdadera traición al Partido Justicialista...».

Asimismo, los actores manifiestan con relación al fondo de la cuestión traída a estudio y en abono de su pretensión que «...el Congreso no lo puede todo y solo es “soberano” si actúa en el marco de su incumbencia y de la legalidad... Sostenemos que la elusión, eliminación, frustración o sustitución del mecanismo de selección de candidatos mediante elecciones internas es anticonstitucional».

Y agregan entre otras consideraciones «Entendemos que la cuestión gira en torno a la correcta interpretación de los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 38 de la Constitución Nacional... ».

«Repugnaría al más elemental principio de congruencia que la Carta Magna asignara a los partidos políticos el papel de pilares de la democracia y que simultáneamente les permitiera funcionar antidemocráticamente.»

Especialmente destacan que el artículo 38 de la Constitución Nacional garantiza a los partidos políticos «La competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos» y debe entenderse al vocablo “Competencia” «...como sinónimo de contienda... como un aseguramiento por la

CN del derecho a contender democráticamente en el seno de los partidos políticos por la postulación de candidaturas, así como la obligación, por parte de los partidos de seleccionar democráticamente sus candidatos.»

Agregan más adelante: «...una designación directa de los candidatos por el Congreso, significaría descartar la condición “abierta” de la elección interna convocada. No hay argumento posible para sostener que ese Congreso representa a más de 15 millones de independientes habilitados para votar en las elecciones internas en el proceso electoral en curso por el artículo 26 de la Carta Orgánica partidaria».

Finalmente fundan su acción en derecho y efectúan la reserva del caso federal.

A fs. 20/21, obra agregado el escrito presentado por el Dr. Juan Carlos Romero, en el que denuncia hecho nuevo y solicita «...el urgente dictado de la medida de no innovar...», sosteniendo entre otras consideraciones: «El hecho de la convocatoria del Congreso y la inclusión del artículo 26 en el temario, ponen de manifiesto, fuera de toda duda, la verdad y pertinencia de los hechos invocados en el escrito de acción.

Asimismo, la fecha prevista para la reunión exalta el *periculum in mora*, al tiempo que precisa la verosimilitud del derecho: se pretende alterar una norma de la Carta Orgánica Partidaria derivada del artículo 38 de la Constitución Nacional en su interpretación auténtica, al tiempo que se pretende modificar las reglas de juego en un proceso electoral, con posterioridad a la convocatoria».

A fs. 22, se dispuso la habilitación de la feria judicial de enero del año en curso, por los argumentos allí expuestos, como así también, se requirió informe al actuario respecto de la calidad de precandidatos de los presentantes, obrando dicho informe a fs. 23, del cual se desprende que según surge de las constancias en los autos «Partido Justicialista Orden Nacional s/Personería», Exp. 436/71, los Dres. Carlos Saúl Menem y Juan Carlos Romero son precandidatos a Presidente y Vicepresidente por el Partido Justicialista.»

A fs. 24/29, obra agregada copia del Acta del Congreso Nacional Extraordinario del Partido Justicialista (5-11-02), obrante a fs. 7879/7884 de los autos mencionados en el párrafo que antecede, la cual, en su parte pertinente, reza: «...Luego se mociona... instruir a la junta electoral partidaria para que... las presentaciones realizadas al día de la fecha por las listas competidoras en la elección interna para presidente y vicepresidente de la Nación sean consideradas válidas..., lo que es aprobado por los congresales...».

A fs. 31/44 vta. luce la resolución dictada por este Tribunal y las respectivas cédulas de notificación, respecto de la medida cautelar interpuesta mediante la que se dispuso: «Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y en consecuencia hacer saber al congreso nacional del Partido Justicialista a realizarse el próximo 24 de enero del corriente año que deberá abstenerse de designar directamente candidatos a presidente y vicepresidente de la nación, y de introducir en la carta orgánica partidaria reforma alguna tendiente a incorporar el llamado sistema de “neolemas”

y/o cualquier otro procedimiento similar que no resulte de posible aplicación por no encontrarse contemplado en la legislación electoral vigente.»

A fs. 45/47 se presenta el Sr. Apoderado del Partido Justicialista, Dr. Landau y apela la resolución mencionada precedentemente por entender que: «El resolutorio prejuzga sobre decisiones que pudiera adoptar el órgano supremo de mi partido, y asimismo ordena en forma inquisitiva y autoritaria abstenerse de tratar una serie de temas, que se encuentran en absoluto —y más aún en forma previa al acto— fuera del alcance de decisión judicial», y solicita la concesión del recurso en ambos efectos.

A fs. 48 se resolvió tener por presentado y por fundado el recurso de apelación interpuesto y conceder el mismo en relación y al sólo efecto devolutivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la ley 23.298 y en consecuencia, teniendo especialmente en cuenta la exigüidad de los plazos electorales, se corrió traslado de la apelación de la cautelar por el término de un día a los accionantes. Asimismo, y sobre el fondo de la cuestión traída a estudio, se corrió traslado al Partido Justicialista por el término de cinco días (artículo 65 ley 23.298).

A fs. 49 se presenta Eduardo Bauza, en el carácter de Secretario General del Consejo Nacional del Partido Justicialista sosteniendo que: «...La presentación realizada por el Dr. Landau, destinada a deducir recurso de apelación contra la decisión cautelar adoptada por V.S. en esta causa carece de legitimación procesal y debe ser tenida por no presentada...».

A fs. 50 se resolvió tener presente lo solicitado por Eduardo Bauza y estar a lo resuelto a fs. 48.

A fs. 56/72 comparecen los accionantes y presentan memorial. Sostienen la falta de legitimación del apelante y agregan fundamentos. Efectúan reserva del caso federal y solicitan se confirme en todas sus partes el fallo apelado y se declare mal concedido el recurso.

A fs. 76/81 nuevamente se presentan los Dres. Menem y Romero y denuncian contumacia, plantean la nulidad del Congreso partidario realizado el 24 de enero de 2003 y solicitan como medida cautelar la intervención de la Junta Electoral Nacional del Partido Justicialista. Dicha medida cautelar fue resuelta en autos «Partido Justicialista —Orden Nacional— s/ Personería» y obra agregada copia a fs. 133/136 de las presentes actuaciones, disponiéndose en aquella la designación como veedor judicial de la Junta Nacional Electoral del Partido Justicialista al Dr. Ramón Ruiz.

Sostienen en abono de su pretensión que «...a pesar de la clara restricción ordenada por V.S. en estos autos como medida cautelar, han pretendido consumar mediante una decisión del Congreso Nacional del Partido Justicialista, la eliminación del procedimiento de elecciones internas para elegir los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación, así como de autoridades partidarias».

Seguidamente hacen mención a las decisiones que habría adoptado el Congreso Partidario y solicitan su nulidad absoluta, y finalmente, fundamentan su petición de la medida cautelar consistente en la intervención de la Junta Electoral Nacional.

A fs. 82/84 se presenta nuevamente el apoderado del Partido Justicialista e interpone recurso de reposición con apelación en subsidio contra la

resolución dictada con fecha 24 de enero por entender que: «...a nuestro juicio el recurso debió concederse en los términos del artículo 15 de la ley 16.986, legislación aplicable al caso sub-exámene y no la Ley Orgánica de los Partidos Políticos...»

Más adelante sostiene: «Por lo dicho es que el Congreso Nacional del Partido Justicialista sesionó en el convencimiento de que los efectos de la medida cautelar ordenada se encontraban suspendidos desde el momento de la interposición del recurso al amparo de la ley 16.986»...

Finalmente solicitó se modifique el encuadre procedimental del proceso, se modifique el efecto de concesión del recurso de apelación de la medida cautelar de fecha 23/1/03 otorgándosele el carácter de suspensivo y eventualmente para el caso de no hacer lugar a lo peticionado, se haga lugar al recurso de apelación en subsidio y se eleven los autos al superior.

A fs. 85 este Tribunal resolvió: tener presente el memorial presentado a fs. 56/72 y por contestado en legal tiempo y forma el traslado conferido a fs. 48; tener presente la denuncia presentada a fs. 76/81 y correr traslado de la misma por el término de tres días al Partido Justicialista y tener presente el recurso de reposición interpuesto a fs. 82/84, manteniéndose el criterio adoptado en relación al encuadre procedimental en que se encauzara el sumario y en cuanto a la petición de modificar el efecto de concesión del recurso de apelación de la medida cautelar y al recurso de apelación planteado subsidiariamente, no se hizo lugar.

Finalmente respecto de la apelación interpuesta sobre la resolución recaída en la medida cautelar oportunamente planteada, se formó incidente de apelación elevándose al Superior mediante nota de fecha 29 de enero, obrante a fs. 87.

A fs. 89/95 se presenta Rubén Marín en su carácter de Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia del Consejo Nacional Justicialista, contesta los traslados oportunamente corridos al Partido Justicialista de las presentaciones de los accionantes y se allana a las mismas.

A fs. 96 por resultar de sumo interés para la cuestión debatida se requirió al Sr. Apoderado del Partido Justicialista –Orden Nacional– que acompañara el Acta del Congreso Nacional Justicialista realizado el 24 de enero del corriente, en Lanús, la que finalmente obra agregada a fs. 116/122.

A fs. 98/101 se presenta el Dr. Landau, contesta el traslado conferido a fs. 85 y sostiene: «...carece de asidero la denuncia respecto a la presunta actitud contumaz por parte de los congresales que concurrieron al Congreso de fecha 24/1/03. Merece señalarse que la medida ordenada en fecha 23/1/03 fue apelada por esta parte y bajo el amparo de la ley 16986 (invocada por los mismos actores) solicitando la concesión del recurso en ambos efectos tal como lo prevé el artículo 15 de tal normativa al momento de sesionar el cónclave en cuestión. En efecto la consecuencia necesaria de ello debió ser el otorgamiento del recurso con efecto suspensivo lo cual quitaría virtualidad a la cautelar dictada. Ello se encontraba en el pensamiento de los participantes al acto en el momento de iniciarse las sesiones».

Seguidamente agrega: «...la forma de elección de los candidatos se encuentra reglada en la carta orgánica de una forma en un momento y puede ser modificada en determinadas circunstancias. Y es el órgano supremo del Partido quien tiene las facultades propias e indelegables de tomar esa decisión conforme un plan de acción política y contando con la aprobación de sus miembros en una reunión que se celebre con las formalidades debidas y con la representación legal exigida».

Y más adelante sigue: «No luce acertado, que porque las decisiones adoptadas puedan no resultar favorables a intereses políticos de algún sector, este intente valerse de una tutela judicial que no corresponde aplicar en el caso. En estas circunstancias la intromisión de la Justicia resulta lesiva al *status libertatis* de los partidos políticos».

Cita jurisprudencia del Superior y posteriormente analiza la cautelar interpuesta por los accionantes sosteniendo: «...Los presentantes (partes y letrados) varios de ellos integrantes del Congreso Nacional partidario y concurrentes a la reunión del 24/1/03 participaron de las deliberaciones, de las votaciones y deben respetar en consecuencia lo decidido en el seno del cuerpo... El respeto a la democracia implica en este caso la sumisión a la decisión de la voluntad mayoritaria del cuerpo que integran».

«En igual sentido la pretensa intervención judicial de un órgano fundamental partidario cual es la Junta Electoral ... carece de sustento legal alguno. Los miembros de ese órgano fueron designados en debida forma por el Congreso Nacional partidario y han funcionado correctamente en ejercicio de sus funciones, efectuando debidamente las acciones tendientes a llevar adelante el proceso electoral interno.»

Finalmente solicita el rechazo de las pretensiones de la actora y hace reserva de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación —artículo 14 ley 48—.

A fs. 110/115 se presenta nuevamente el apoderado del Partido Justicialista Orden Nacional y contesta el traslado que oportunamente se le corriera respecto del fondo de la cuestión traída a estudio.

Sostiene: «Del escrito introductorio de la instancia se puede extraer que la acción se basa en dos cuestiones fundamentales: a) Que el Congreso Nacional del Justicialismo ha actuado fuera del marco de su incumbencia y de la legalidad, y b) Que el artículo 38 segunda parte de la Constitución Nacional establece, al hablar de “competencia”, que para la designación de candidatos partidarios es obligatorio la realización de elecciones internas».

En abono de su pretensión y respecto de la primer cuestión afirma: «Extralimitación del Congreso: ... ha actuado dentro de los límites de sus facultades, por lo que sus decisiones son perfectamente válidas, y no merecen reproche alguno».

Y agrega: «Los partidos políticos pueden organizar su vida interna democráticamente sin la necesidad de elecciones internas para postular candidatos, lo que pueden hacer mediante órganos elegidos, sí, por los afiliados. Existen dos maneras de nominar candidatos democráticamente, una mediante el voto de los afiliados y otra mediante órganos (congreso, consejo, comisión o como se lo denomine) elegidos por los afiliados. Uno es un sistema directo, el otro indirecto.»

Más adelante sostiene: «Así, si el Congreso del Justicialismo, ... resuelve suspender el sistema de elección directa, como el que tenía, y mutarlo por uno de elección indirecta, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho y políticas que entornan el momento, nada puede reprochársele. Ha actuado dentro de la esfera de su competencia».

Con respecto a la interpretación del término «competencia» para elegir cargos partidarios inserta en el artículo 38 de la Constitución Nacional, ha sostenido el Sr. Apoderado: «... podrá discutirse si, ley mediante, pueden existir candidaturas extrapartidarias, pero lo que no queda duda, por lo dicho, es que “competencia” en el artículo 38 mencionado, significa atribución potestad, facultad y no elección en la designación de cargos electivos a postular».

Finalmente con respecto al sistema denominado de «neolemas» sostuvo el Dr. Landau: «...cabe aquí analizar la factibilidad que una fuerza política concurra a una elección presidencial con más de un candidato, tema no tratado en la Constitución Nacional ni en la ley de los partidos políticos. Si somos contestes en que los partidos políticos tienen la exclusividad de la nominación de los candidatos para ocupar cargos electivos... pero nada impide que se pueda seleccionar más de uno, en nuestro caso más de una fórmula para competir en la próxima elección presidencial, ya que no existe normativa alguna que indique lo contrario».

Por último, efectúa la reserva del caso federal y solicita se rechace la acción incoada por los actores.

A fs. 126 se tuvieron presentes las presentaciones efectuadas por Marín, y respecto del fondo de la cuestión planteada se corrió vista al Sr. Procurador Fiscal.

A fs. 127/132 se expidió el Ministerio Público.

A fs. 137 atento a lo solicitado por los Sres. Procuradores Fiscales, se convocó a la audiencia prevista por el artículo 65 de la ley 23.298, cuya acta obra agregada a fs. 145/148.

A fs. 144 se encuentra agregado el telegrama remitido por el Dr. Marín excusándose de su citación a audiencia por razones de salud.

A fs. 149/191 obran agregados los informes de los Sres. Veedores Judiciales.

A fs. 192 como medida para mejor proveer se libró cédula al Sr. Apoderado partidario a efectos de solicitarle aclaración respecto de algunos puntos que surgen del acta del Congreso partidario llevado a cabo el 24 de enero ppdo..., y la respuesta correspondiente obra agregada a fs. 194/195.

A fs. 197 se corrió nueva vista al Ministerio Público, que se expidió a fs. 198, remitiéndose *brevitatis causae* a su dictamen anterior y se reservó «la posibilidad de ejercer en el momento adecuado el control de legalidad que le compete».

A fs. 199/203 obra agregada el acta de la Junta Nacional Electoral del P.J. y escritos acompañados por el Sr. Veedor Judicial —Dr. Ramón Ruiz—, del que surge que resulta materialmente imposible cumplir con un cronograma electoral para comicios internos, teniendo en cuenta que el 8 de marzo vence el plazo para solicitar la oficialización de listas de candidatos.

II.

En primer término, resulta indispensable resolver la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores.

En tal sentido, y tal como se ha dicho al resolver la medida cautelar traída a estudio, ha sostenido el Superior que ella constituye un presupuesto necesario para que exista «caso» o «controversia» que justifique la intervención de los Tribunales de Justicia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional. (conf. Fallo C.N.E. n° 3583/2002).

En estos actuados, los accionantes invocan su carácter de afiliados y precandidatos para participar en las elecciones internas convocadas por el Partido Justicialista, circunstancias que se encuentran acreditadas con la certificación del Actuario obrante a fs. 23, y del acta del Congreso Nacional del Partido Justicialista del 5 de noviembre de 2002, de la cual surge: «...Luego se mociona... instruir a la junta electoral partidaria para que... las presentaciones realizadas al día de la fecha por las listas competidoras en la elección interna para presidente y vicepresidente de la Nación sean consideradas válidas..., lo que es aprobado por los congresales...». Corresponde entonces, confirmar que en tales presentaciones están incluidos —entre otros— los precandidatos, Dres. Carlos S. Menem y Juan C. Romero.

El Congreso Nacional del Partido Justicialista llevado a cabo el 24 de enero próximo pasado resolvió: «...suspender, por esta única vez, el sistema que se ha empleado en los últimos tiempos para elegir los candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación... permitiéndose en este caso que los tres compañeros más representativos de nuestra fuerza política, a consideración de este órgano supremo que representa la soberanía partidaria, puedan competir en la elección general convocada para el 27 de abril de 2003»; y más adelante que: «... para el supuesto en que por injustificada intromisión de la justicia electoral no fuera aceptada la decisión soberana del Partido Justicialista de presentar en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República tres listas... será inscripta como fórmula oficial aquella que surja de la elección de la ya vigente Comisión de Acción Política integrada por... a la que se agregarán... Este cuerpo se constituirá en el caso de que en siete días corridos anteriores a la fecha prevista para la presentación de listas no estuviera aprobada por la Justicia Electoral la decisión partidaria de aceptar los tres candidatos antes mencionados... y su decisión será tomada por simple mayoría de los presentes...».

Es evidente, que el decisorio citado precedentemente, entre otros puntos, les ha ocasionado un agravio a los presentantes que los afecta personalmente al impedirles o ponerle dificultades insalvables para ejercer el derecho constitucional de ser elegidos democráticamente, que prevén los artículos 37 y 38 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, se encuentra acreditada de esta manera la legitimación de los actores, pues como tiene dicho la Excma. Cámara Electoral «...el carácter de afiliado a un partido político sólo habilita al accionante para actuar en el ámbito del partido que integra y ante la Justicia Nacional Electoral cuando le hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica partidaria, mas no para petitionar el control judicial de

constitucionalidad de las leyes electorales... si no demostró en qué modo las normas que impugna afectan su derecho a elegir y a ser elegidos... La parte debe demostrar la existencia de un interés especial, directo, o sustancial, o sea que los agravios alegados tengan suficiente concreción e inmediatez para poder procurar tal proceso (Fallos: 322:528)” (cf. Fallos 324:2388)» (CNE, Fallo 3060/2002), extremos que como dejara sentado, han sido suficientemente probados en autos.

III.

Antes de entrar al fondo de la cuestión a resolver, esta Magistrada no puede pasar por alto, por lo evidente y de pública notoriedad, que ha habido una desobediencia manifiesta al no respetarse la orden impartida en la medida cautelar, toda vez que las respectivas cédulas (fs. 42 y 44) mediante las cuales se notificaba aquellos temas que no podía tratar el Congreso, y que iban dirigidas al Sr. Apoderado del Partido y al Sr. Presidente del Congreso Nacional del Partido Justicialista, se diligenciaron el día anterior a la fecha fijada para la reunión partidaria.

Por otra parte, no puede sostener el señor Apoderado partidario, que por el solo hecho de presentar una apelación y solicitar que le fuera conferido con determinado efecto, quedaría salvada su responsabilidad y la del Sr. Presidente del Congreso Nacional y/o de su Mesa directiva, ya que la resolución que concede el recurso establece el procedimiento y los efectos de su concesión, fue dictada por este Tribunal el mismo día en que se reunió el Congreso Partidario.

Más aún, si tenemos en cuenta que dicho cónclave —según surge del acta acompañada fs. 116/122— comenzó a sesionar recién después de las 14:30 hs., el Sr. Apoderado tuvo la oportunidad de anoticiarse por ante este Tribunal de la decisión adoptada sobre su apelación; y sumado a ello las cédulas de notificación fueron recepcionadas a las 16:15 hs. y 16:45 hs., momentos en que el Congreso aún se encontraba en condiciones de hacer saber a los Congresales de la resolución recaída y adoptar decisiones distintas a las que finalmente se tomaron, que a criterio de esta Magistrada, resultaron claramente violatorias de la orden judicial impartida.

Sin embargo, esta conducta aviesa de manera alguna tiene relevancia en el resultado de este decisorio; solo se tomará en cuenta lo decidido en el Congreso partidario, como hecho nuevo denunciado, a los fines de resolver respecto de la nulidad impetrada.

Por otra parte, llama poderosamente la atención que la Fiscalía Electoral inexplicablemente —pese a que este incumplimiento podría constituir un delito penal— ha omitido pronunciarse sobre este punto; sin perjuicio de ello, se extraerá testimonio y remitirá al Tribunal correspondiente a efectos de que el Juzgado que resulte desinsaculado determine si la conducta llevada a cabo por las autoridades del Congreso Nacional partidario encuadra en el delito de desobediencia, artículo 239 del Código Penal.

IV.

Ahora bien, para una mejor comprensión y desarrollo de los temas a tratar, el orden que habrá de seguirse a los efectos de determinar si corresponde o no hacer lugar a las pretensiones de los accionantes es el siguiente: *a)* Si es posible la registración de fórmulas múltiples por un mismo partido político a la luz de la legislación electoral vigente; *b)* Si resulta válido, teniendo en consideración los preceptos establecidos por la Constitución Nacional, que el Congreso partidario pueda delegar la designación de sus candidatos a cargos públicos electivos en una Comisión; *c)* Si lo resuelto por ese Congreso sería nulo, y *d)* Si corresponde al Juzgado decidir sobre la realización de elecciones internas en el Partido Justicialista.

a) Con respecto al primer punto, si el Partido Justicialista puede presentar distintas fórmulas para las Elecciones Nacionales a efectuarse el 27 de abril de 2003 para elegir presidente y vicepresidente de la Nación, con el sistema de fórmulas múltiples («neolemas») o como se quiera designarlo; o para decirlo con otras palabras y sintéticamente: si puede presentar varias fórmulas por el mismo partido y con boletas que lleven idénticas siglas y simbología; desde ya se puede adelantar que ello no es factible.

La razón fundamental es que no existe una legislación que contemple este sistema, que permita y regule todas las particularidades especiales que trae aparejada su aplicación, y que la compatibilice con la reglamentación electoral vigente.

En primer lugar, es menester dejar en claro que no es posible —como un medio para aceptar este sistema— fundarse en el precepto constitucional de que nadie puede ser privado de aquello que no está prohibido —artículo 19—. Este principio de libertad no salva la falencia de una ley expresa al respecto.

Y ello es así porque existen, dentro del régimen electoral, normativas reglamentarias de garantías políticas electorales, cuyo contenido es incompatible con el sistema de fórmulas múltiples por un mismo partido, lo que seguidamente habrá de demostrarse.

Si el Partido cuenta con diversas fórmulas, en principio habrá un impedimento para oficializar ante la Junta Electoral Nacional las boletas de cada una de ellas, porque las tres fórmulas autorizadas por el partido —en este hipotético caso— deberán utilizar las mismas siglas y simbología del partido, y cabe aquí la aclaración que el Código Electoral, en el artículo 62, cuando se refiere a ello expresa: «Los partidos políticos reconocidos **que hubieren proclamado candidatos** someterán a la aprobación de la Junta Electoral Nacional... modelos exactos de las boletas de sufragio... En las boletas se incluirán... la nómina de candidatos y **la designación del partido político...** Se admitirá también la sigla, monograma, logotipo, escudo, símbolo o emblema y número de identificación **del partido**» (el resaltado le pertenece).

Como claramente se advierte, y valga la redundante explicación, esa disposición que admite —para cada boleta— los símbolos y números se refiere a elementos que pertenecen a cada uno de los partidos políticos y no a las fórmulas, circunstancia que **impide la oficialización de más de una boleta por partido.**

Además, según el mismo artículo, las boletas deben llevar el nombre y número de la agrupación a la que pertenecen, por lo que necesariamente —si se concretara este hipotético caso de que existieran en el cuarto oscuro varias boletas del mismo partido con distintos candidatos—, se llevaría a confusión al electorado.

Tal situación resulta violatoria de los requisitos establecidos por el artículo 64 del C.E.N. que para la aprobación de boletas por parte de la Junta Electoral Nacional establece «Cuando entre los modelos presentados **no existan** diferencias tipográficas que los hagan inconfundibles entre sí a simple vista, aun para los electores analfabetos, la Junta requerirá de los apoderados de los partidos la reforma inmediata de los mismos, hecho lo cual dictará resolución». (Lo subrayado y resaltado le pertenece).

Por otra parte, y con todo derecho, en la audiencia prevista por el mismo artículo 64, los demás partidos políticos reconocidos podrán oponerse a que un solo partido político presente tres boletas para una misma categoría de cargo, atento a la clara ventaja que obtendría dicho partido por la superior oferta electoral que brindaría a los electores, dentro del cuarto oscuro, en desmedro de las demás agrupaciones que llevarían sólo una boleta.

Otra cuestión que entorpece o dificulta este sistema de fórmulas múltiples, surge también del artículo 64 citado, el cual exige que una vez cumplido el trámite de oficialización de boletas: «la Junta convocará a **los apoderados de los partidos políticos** y oídos estos aprobarán los modelos de boletas si a su juicio reunieran las condiciones determinadas por esta ley». (el resaltado le pertenece).

Tal como está redactada la norma, las fórmulas carecen de apoderados que las representen, y no pueden hacerlo porque solo es el partido el que puede participar en esa audiencia. Además, un solo apoderado tampoco puede abrogarse la representación de las distintas fórmulas que son expresiones de diferentes corrientes políticas internas; y si algún apoderado de otro partido impugnase una de las boletas, esa fórmula se encontraría en estado de indefensión.

Para un mayor abudamiento y complemento de lo anterior, el artículo 55 del Código Electoral confirma lo expuesto, al determinar que: «**Los partidos solo podrán designar un apoderado general** por cada distrito y un suplente, que actuará únicamente en caso de ausencia o impedimento del titular...». (lo resaltado le pertenece).

Es obvio que la existencia de más de una fórmula significa que dentro de la agrupación hay varias corrientes internas, y ello trae como consecuencia necesaria —si se admitiera la presentación de más de una fórmula por partido a las Elecciones Nacionales— el interés de los distintos candidatos a fiscalizar los comicios; esta facultad les estará vedada por el artículo 56 del mismo texto legal, que dispone: «**Los partidos políticos**, reconocidos en el distrito respectivo y que se presenten a la elección, pueden nombrar fiscales para que los representen ante las mesas receptoras de votos... Salvo lo dispuesto con referencia al fiscal general, **en ningún caso se permitirá la actuación simultánea en una mesa de más de un fiscal por partido**». (lo resaltado y subrayado le pertenece).

De ello se infiere, que los fiscales partidarios son representantes de los partidos y no de las fórmulas de candidatos, y que en ningún caso se permitirá la actuación simultánea, en una mesa de comicios, de más de un fiscal por agrupación, razón por la cual «salvo» el «candidato oficial» del partido, los otros carecerían del derecho a fiscalizar la elección.

Esta Magistrada insiste en que la falta de una legislación expresa es un impedimento insalvable para la presentación de varias fórmulas por el Partido Justicialista, porque además le dará una variedad tal de opciones que perjudica, como se dijo, tanto a los otros partidos políticos reconocidos que presentan una sola lista, **como a los propios actores y restantes candidatos de la misma agrupación, que ven disminuido su caudal electoral** por tener que competir con sus pares del mismo partido, cuestión que si bien excede el marco de análisis no puede dejar de destacarse; **ello además de la confusión que genera en el electorado que no sabrá cuál es el candidato a presidente por el Partido Justicialista.**

Sumado a ello, si cualquiera de las fórmulas que hipotéticamente estuviesen habilitadas para presentarse a la Elección Nacional en representación del Partido Justicialista, quisiera conformar una Alianza Electoral, tampoco podría hacerlo en virtud de que el artículo 10 de la ley 23.298, establece: «Queda garantizado el derecho **de los partidos políticos** para constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias...», claramente la norma ha dejado reservada aquella facultad exclusivamente al partido político y no a las distintas líneas internas partidarias.

En definitiva, si se admitiera ahora una modificación en el sistema electoral dentro del ámbito interno partidario, faltando muy pocos días para la fecha de presentación de alianzas (27/02/03), y que resultaría inaplicable a la luz de la legislación electoral vigente, tal como se ha demostrado precedentemente, no solo se le causa un grave perjuicio a los accionantes y a los restantes precandidatos del Partido Justicialista, sino también a sus propios afiliados y ciudadanos independientes que tengan interés en elegir a alguno de los postulantes. **Ello es así porque se afectaría al propio partido político que quedaría sin candidatos y fuera de la contienda electoral más importante de la vida institucional del país;** cuestiones que si bien exceden el marco de lo analizable en estas actuaciones, no pueden dejar de destacarse.

Dejar para más adelante lo atinente a la legalidad del sistema de múltiples fórmulas, para cuando se presente el momento del cumplimiento de los distintos pasos electorales, tal como lo propone el Ministerio Público, sería una trampa para los candidatos en razón de que quedarían fuera del proceso eleccionario, ya que no podrían cumplir con las exigencias de las normas electorales.

Históricamente no se han registrado antecedentes similares. Si bien suele mencionarse, a modo de comparación, que en la Elección Nacional llevada a cabo el 23 de febrero de 1958, la Unión Cívica Radical se presentó con dos fórmulas de candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación, cabe destacar, sólo a modo de mayor abundamiento, que en aquella oportunidad una fracción del Partido UCR se dividió, abrió su registro de afiliados y solicitó su personería e inscripción ante la Justicia Electoral.

Lo hizo con el nombre de Partido Unión Cívica Radical, de ese modo a partir del 15 de febrero de 1957, coexistieron dos agrupaciones independientes entre sí que se disputaron la legitimidad y, consecuentemente, el derecho a utilizar la denominación Unión Cívica Radical. Intervino la Justicia Electoral e impuso a ambas agrupaciones la obligatoriedad del uso de un aditamento en virtud de lo dispuesto por el Estatuto de los Partidos Políticos —vigente en ese momento—. Finalmente en la Elección Nacional se presentaron dos partidos políticos distintos con sus respectivas fórmulas: Unión Cívica Radical «del Pueblo» y Unión Cívica Radical «Intransigente».

Corresponde agregar, que posteriormente fueron sancionados el Código Electoral Nacional y la ley que regula los partidos políticos —23.298—, ambos vigentes actualmente con sus modificaciones.

Cabe resaltar, que de conformidad a lo que surge del acta del Congreso Nacional Justicialista, obrante a fs. 116/122, la autorización brindada a los candidatos puede interpretarse de dos maneras:

1. Que se encuentran autorizados —a pesar de ser afiliados al Partido Justicialista— a participar de la Elección Nacional siendo candidatos de cualquier otro partido político o Alianza Electoral —sin la intervención del Partido Justicialista— es decir que por ello no serían expulsados del Partido Justicialista o no les cabría sanción alguna.
2. Que se encuentran autorizados —en nombre del Partido Justicialista— a efectuar «acuerdos electorales» con otras agrupaciones políticas: y en este caso, no surge claro del acta del Congreso si la autorización brindada a los candidatos sería para conformar Alianzas Electorales en los términos del artículo 10 de la ley 23.298.

Solicitada la correspondiente aclaración al Sr. Apoderado partidario, Dr. Landau, éste manifestó a fs. 194/195 que ha sido la voluntad del Congreso Nacional Justicialista delegar: «...en cada uno de los precandidatos la conformación de alianzas electorales en los términos del artículo 10 citado supra, para ostentar la representación partidaria y no producir colisión con la legislación vigente», **es decir, se delegó en los candidatos la facultad originaria del Partido Justicialista de conformar alianzas electorales.**

El Congreso partidario ha resuelto que el Partido Justicialista no vaya por sí, sino formar parte de tres Alianzas Electorales distintas y autorizar a los tres precandidatos a conformarlas en nombre de la agrupación —tal como ha aclarado el Sr. Apoderado Partidario—.

Dada tal circunstancia, en principio, no existiría ningún impedimento legal para que un partido político pudiera integrar tres alianzas electorales distintas, pues al conformarse la misma, el partido pierde su identidad para transformarse en una entidad de carácter transitorio —Alianza—.

Esta debe presentar su propia acta de fundación y constitución y su propia plataforma electoral y de declaración de principios y, si así ha sido resuelto por el Congreso Nacional del Partido Justicialista, por considerarlo políticamente conveniente, tal decisión se encuentra comprendida en el *status libertatis* del partido.

Cabe agregar, que **con esta decisión el Congreso Nacional ha resuelto dividir el caudal de votos de su partido e impedir la participación directa del Partido Justicialista como tal, en la Elección Nacional, pues la única**

posibilidad de participación que tendrá es a través de la conformación de estas Alianzas Electorales.

Ninguna norma impide en principio, que un partido político pueda conformar distintas Alianzas pues las dificultades analizadas precedentemente que impedían que el partido por sí, presentara tres candidatos quedarían legalmente superadas.

Así, no existiría perjuicio para las demás agrupaciones políticas toda vez que no existiría desigualdad de oferta electoral en el cuarto oscuro, por tratarse de tres Alianzas distintas, con nombres y números diferentes y que llevarían sus propios candidatos.

Es más, el resto de las agrupaciones que participen de la elección nacional, difícilmente se opondrán, pues se verían favorecidas, toda vez que el caudal de votos que originariamente pertenecería al Partido Justicialista, quedaría fraccionado en tres, atento a que cada una de estas alianzas computará para sí, los votos obtenidos.

Así también, quedaría superada la dificultad que impone el artículo 64 del Código Electoral Nacional, toda vez que se evitaría cualquier confusión en el electorado por tratarse, como se dijo, de tres agrupaciones inconfundibles entre sí, que llevarán boletas con distintos nombres, número, características y candidatos.

Igualmente, cada una de estas Alianzas podrá contar con su apoderado partidario, sus propios fiscales generales y fiscales de mesa, para la efectiva realización de todos los actos y del control del comicio y escrutinio. Ello así por tratarse del procedimiento común a todas las Alianzas Electorales que se conforman para cada elección.

Por último, atento a lo manifestado por el Dr. Landau, en la aclaración requerida por este Tribunal y que obra agregada a fs. 194/195, ha quedado establecido que ningún impedimento habrá para que cada uno de los candidatos autorizados, integren la alianza electoral con el partido que les plazca, pues ninguna limitación ha impuesto el Congreso más que el compromiso a «...sostener los principios básicos de la doctrina justicialista: la soberanía política, la independencia económica y la justicia social como base programática de gobierno».

En consecuencia, el Sr. apoderado como mandatario de lo resuelto por el Congreso, se limitará únicamente a prestar la conformidad para la constitución de cada una de estas formaciones transitorias, sin poder objetar —salvo por el respeto a los mencionados principios— la libertad de los candidatos de conformar la alianza con cualquier agrupación política reconocida, concretado lo cual, cada una de éstas podrá designar su propio apoderado y manejarse como agrupación independiente del Partido Justicialista.

Con respecto al uso de emblemas, símbolo y nombres —atributo exclusivo del Partido Justicialista—, esta cuestión deberá ser resuelta en el seno del partido o en su defecto será la Junta Nacional Electoral la que, en su oportunidad evaluará tales circunstancias en virtud de lo establecido por el artículo 64 del C.E.N.

Finalmente, a criterio de este Tribunal y para hacer aplicable esta situación tan novedosa —la conformación por un partido de tres alianzas electorales distintas— restaría solamente definir la cuestión de la distribu-

ción de fondos partidarios, a los fines de evitar posteriores planteos o cuestionamientos que pudieran interferir en el normal desarrollo del proceso de reconocimiento de alianzas, teniendo en cuenta los plazos previstos por el cronograma de la Elección Nacional.

Al respecto, cabe destacar, que del Acta del Congreso Nacional Justicialista —obstante a fs. 116/122— y respecto de la distribución de fondos, surge que se ha resuelto disponer que: «...la autoridad partidaria pertinente asignará los recursos financieros, que legalmente correspondan al Partido Justicialista Orden Nacional en forma equitativa entre los candidatos autorizados que participen representando al mismo. Igual temperamento deberá seguirse respecto de los espacios en los medios de radiodifusión y aportes estatales para la impresión de las boletas electorales...» (el subrayado me pertenece).

Solo resta entonces resaltar que no surge claro de la mencionada acta qué «principio de equidad» se aplicará, si algún sistema diferente de los comúnmente utilizados, si la división por partes iguales, o por votos obtenidos, y de ser este último caso, qué criterio de distribución se adoptará respecto de los fondos que perciba el partido político para campaña o para la impresión de boletas —que obviamente serán recibidos con anterioridad a obtener los resultados de la elección—.

Atento a ello, y teniendo en consideración lo establecido por el artículo 2 de la ley 25.611 —incorporado al artículo 10 de la ley 23.298— que dispone: «Al solicitar su reconocimiento las alianzas deberán presentar un acuerdo suscripto por los partidos que la integran, en que se establezca la forma en que se distribuirán entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. **La falta de presentación del acuerdo implicará, previa intimación, el rechazo de la solicitud de reconocimiento**»; resulta oportuno —a efectos de evitar futuros conflictos que pudieran derivar en el entorpecimiento del normal desarrollo del proceso de reconocimiento de alianzas—, requerir al Partido Justicialista, que con anterioridad al fin del plazo previsto por el cronograma electoral nacional para dicho reconocimiento, haga saber el modo en que se distribuirán los fondos partidarios, de campaña y de impresión de boletas, a los efectos de que, en forma previa, se conozca la distribución de fondos, que deberán presentar cada una de las alianzas electorales que solicite su reconocimiento.

Ello así, porque cada una de las fórmulas deberá tener al momento de solicitar el reconocimiento de su alianza, la certeza de los fondos con que cuenta —que provendrán del Partido Justicialista— para la confección de sus boletas o la realización de su campaña, ello sin perjuicio de los fondos que cada una de las alianzas perciban por los demás partidos que las integren.

Por último, como colofón para que no quede la menor duda, y con referencia al dictamen fiscal, cabe hacer la siguiente observación: Los Sres. Fiscales Electorales expresan que «la Constitución Nacional en sus artículos 94/98 habla de fórmulas y la ley de Partidos Políticos y el C.E.N. no establecen el número de candidatos que un partido puede presentar» y esta Magistrada sostiene que se equivocan en sus apreciaciones, porque no han tenido en cuenta o considerado lo establecido por los artículos 62, 64, 55,

56, entre otros del Código Electoral de la Nación y 10 de la ley 23.298, normas que reglamentan e interpretan la Carta Magna, y que constituyen los fundamentos de este fallo.

b) Por otra parte, tampoco resulta aceptable que el Congreso partidario delegue en otro organismo —como una comisión— la designación de la fórmula para los comicios de presidente y vicepresidente de la Nación, que fueran fijados para el próximo 27 de abril, dejando de lado a los otros candidatos, quienes ya han efectuado todos los actos necesarios prescriptos por la Carta Orgánica Partidaria y por la legislación electoral —en tiempo oportuno— para someterse a la voluntad de los afiliados del Partido Justicialista y de los ciudadanos independientes, es decir, de las elecciones internas.

Si se aprobara tal método de elección de candidatos, a menos de un mes de oficialización de candidaturas (08/03/2003) significaría proscribir a las fórmulas de los precandidatos a presidente y vicepresidente que cumplieron —tal como se dijo— con los requisitos electorales para presentarse en las elecciones internas que se habían convocado.

Tal situación no resulta aceptable ni siquiera esgrimiendo los argumentos utilizados por el Sr. Apoderado partidario que ha sostenido, «En dicho cuerpo... (el Congreso) ...se encuentran representados cada uno de los distritos del país, y esa representación ha surgido de elecciones internas directas e indirectas... Vale decir que todo el cuerpo electoral de afiliados... se encuentran representados allí, y nada más democrático que la libre deliberación de los órganos del partido».

Es un principio ampliamente conocido, que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral.

Ahora bien, es evidente que no cumple su papel para el desenvolvimiento de la democracia representativa si la agrupación política no practica su democracia interna, y si sólo se limita a designar compulsivamente a la fórmula de candidatos por medio de sus autoridades o delegando ello en una comisión de notables, sin la participación democrática y masiva, sin restricciones, de su electorado.

No cabe ninguna duda que es un contrasentido que altera absolutamente el sentido común o la lógica que debe aplicarse, porque la prédica es de adentro hacia afuera.

La designación por el Partido Justicialista de candidatos para la fórmula presidencial a presentarse en las próximas Elecciones Nacionales, ya sea por medio del Congreso Nacional Partidario o por una Comisión —aunque la suspensión de las elecciones internas obligatorias sea por única vez, conforme surge del acta del Congreso— viola la democracia interna del partido político, que tiene garantía constitucional después de la reforma de 1994. En efecto, la **democracia dentro de la agrupación política se encuentra amparada en el artículo 38 de nuestra Carta Magna**, y que refiriéndose a los partidos políticos enfatiza que «garantiza su organiza-

ción y funcionamiento democrático...» (lo subrayado y resaltado le pertenece). Y esta garantía constitucional ha sido destacada por la Excma. Corte Suprema de la Nación, quien tiene dicho: «Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, libre en su creación y en el ejercicio de sus actividades, y cuya organización, funcionamiento democrático, y competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos garantiza la propia Constitución» (lo subrayado y resaltado le pertenece). (Autos: Partido Justicialista - Distrito Nenquen - s/ presentación suma de candidatos boletas PJ. - UCD. Tomo: 319 Folio: 1645 Democracia. Elecciones. Magistrados: Moliné O'Connor, Favt. Boggiano, López, Vázquez. Abstención: Nazareno. Belluscio, Menacchi, Bossert. 20/08/1996).

Resulta notorio que esa actitud rígida del partido, que no admite el desacuerdo interno, que suprime la competencia eliminando a la oposición, como medio de llegar al poder, vulnera flagrantemente la Constitución Nacional.

En ese sentido, la doctrina ha expresado, que «...si no se consulta la voluntad del afiliado, los candidatos nominados no tendrán legitimidad, desvirtuándose así el sistema de partidos, al trasladarse la función de intermediación política a un pequeño grupo, el cual inevitablemente tiende a confundir sus propios intereses con los del partido y aun con los del país...» (*Manual de la Constitución Argentina*, Miguel A. Ekmekdjian, Edit. Depalma, pág. 177).

Al respecto han sostenido los Sres. Fiscales Electorales: «...entendemos que la decisión del punto 8º, que faculta a la Comisión de Acción Política “ampliada” a seleccionar la fórmula que represente al Partido Justicialista en las referidas elecciones, excede la representación que los afiliados confieren a los Congresales en el marco de las facultades de representación que la C.O.P. otorga, constituyendo una delegación que desvirtúa el concepto de representación democrática, contrariando el principio de democracia interna de los partidos políticos que consagra el artículo 38 de la C.N. al eliminar la competencia que presupone la amplia participación y votación de los congresales quienes expresan, por su modo de elección las distintas corrientes de opinión —mayoritarias y minoritarias— que integran la vida partidaria, tal como puede apreciarse en la redacción del acta...»

Asimismo, con relación al artículo 38 de la Constitución Nacional, y en particular respecto del alcance del término «garantiza», la doctrina especializada ha sostenido que las garantías deparadas por la Carta Magna proyectan hacia el interior de los partidos el mismo conjunto de pautas, que ellos tienen que acoger y a las que deben atenerse en su organización y en su actuación. Así, «lo garantizado» también implica, para los partidos, el deber de dar recepción a todas las pautas cubiertas por las garantías.

En resumen, estamos frente a garantías «para» la democracia, tanto dentro de los partidos como en su actividad hacia afuera, es decir **que la democracia que la Constitución garantiza, debe ser intra y extrapartidaria.** (Conf. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, tomo 2, pág. 265/266).

Dice el Dr. Petracchi que «El afianzamiento de las formas democráticas exige, como condición ineludible, que los partidos políticos se fortalezcan y

consoliden en su irremplazable rol de servir de intermediarios entre los individuos y el poder, entre el legislador y el pueblo» (Autos: Ríos, Antonio Jesús. Tomo: 310 Folio: 819 Democracia. 22/04/1987), y **es notorio, sin la menor duda, que los partidos se fortalecen cuando son democráticos internamente.**

c) Con respecto a la nulidad solicitada por los accionantes respecto de lo resuelto por el Congreso Nacional del Partido Justicialista.

Tal como se dijo al resolver la medida cautelar, resulta indispensable poner de resalto que no escapa al conocimiento de la suscripta el principio del *status libertatis* que debe primar en las cuestiones que hacen a la vida interna de toda entidad partidaria —garantía plasmada expresamente en la Constitución Nacional a partir del año 1994—, resultando que excede la función jurisdiccional sustituir a los órganos partidarios en las atribuciones que le son propias.

Siempre a la luz de ese principio rector, corresponde tener presente que si bien los partidos políticos son las instituciones fundamentales del sistema democrático, su libertad de organización y su funcionamiento democrático no son irrestrictos, pues encuentran límite en la Constitución Nacional —que en su **artículo 38**, expresamente reza: «...Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución...»— y en los derechos individuales, los cuales no pueden ser conculcados.

Esta violación de derechos individuales de los accionantes, efectivamente ha sido llevada adelante por el Congreso Nacional Justicialista realizado el 24 de enero ppdo., tal como ha quedado demostrado precedentemente.

Como ya se dijo, **autorizar a tres fórmulas de candidatos en representación de un mismo partido político**, de conformidad a la legislación electoral vigente, **resulta de imposible efectivización al momento de realizarse la Elección Nacional el próximo 27 de abril.**

Por otra parte, **la opción de proclamar directamente la fórmula a través de una Comisión excede ampliamente las facultades de representación que la Carta Orgánica otorga a dicho órgano**, en consecuencia, la flagrante violación de las mencionadas garantías de raigambre constitucional, habilitan esta vía, y hacen justiciable la cuestión planteada, en consecuencia este Tribunal desde ya adelanta, que ha de declarar la nulidad de lo resuelto por el Congreso Nacional Justicialista al respecto.

Cabe agregar, que la cita que formula el Ministerio Público con respecto al *status libertatis* en los autos «Pepe, Lorenzo s/suspensión convocatoria Congreso Nacional Justicialista del 17/7/98», no es aplicable al caso que nos ocupa, pues solo se refería a defectos por cuestiones formales.

Distinta es la situación que se analiza, pues aquí no se encuentra cuestionada la convocatoria, ni las acreditaciones, ni el quórum, ni la sesión en sí, sino que lo que se discute es la **legalidad** de las decisiones adoptadas por el Congreso, que como ha quedado demostrado precedentemente resultan claramente violatorias de la normativa vigente en materia electoral.

Al respecto ha sostenido la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en fallo «Partido Conservador Popular Orden Nacional» 318-920 que: «El alcance de la intervención de la Corte en la vida interna de los partidos políticos está dado por el **restablecimiento de la legalidad...**» (el

resaltado le pertenece) y este no es más que el límite que se le impone al *status libertatis* de los partidos políticos, límite que no es otro que el respeto a la Constitución Nacional y su legislación reglamentaria, que se ha transgredido y se restablece mediante lo aquí decidido.

d) La realización de elecciones internas en el seno del Partido Justicialista para postular candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación para el período 2003-2007, tiene como antecedente lo acontecido a nivel nacional.

En efecto, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto no. 1399/2002, del 5 de agosto de 2002, estableció que la Elección Nacional para elegir presidente y vicepresidente de la Nación para el período mencionado precedentemente, se realizaría el 30 de marzo de 2003, mientras que la eventual segunda vuelta se llevaría a cabo el 27 de abril de 2003.

Con fecha 19 de junio de 2002, se sancionó la ley 25.611 que en sus artículos 4° y 7° estableció la obligatoriedad de la realización de elecciones internas abiertas y simultáneas en el seno de los partidos políticos.

Cuestionada judicialmente dicha norma fue declarada inconstitucional en su artículo 7° en primera instancia, al igual que sus decretos reglamentarios, y luego la Cámara Nacional Electoral confirmó el 15 de diciembre como fecha para hacer efectivo el mecanismo de selección de candidatos —Ley 25.611 y disposiciones reglamentarias—.

Posteriormente, mediante Decreto no. 2356/02, el Poder Ejecutivo Nacional modificó el cronograma electoral nacional al establecer como nuevas fechas para elegir presidente y vicepresidente de la Nación el 27 de abril y el 18 de mayo de 2003, para la primera y segunda vuelta electoral respectivamente.

Puesto a consideración del Congreso de la Nación, mediante ley 25.684, se establecieron iguales fechas para la Elección Nacional, que la fijada por el Poder Ejecutivo, es decir 27 de abril y 18 de mayo de 2003 y como disposición transitoria se suspendió la aplicación de la ley 25.611 —con excepción de los artículos 2° y 5°— para las elecciones de renovación de mandatos de presidente, vicepresidente y legisladores nacionales, que vencen durante el año 2003.

Tal como surge del expediente del Partido Justicialista —Orden Nacional— s/personería”, los antecedentes relativos a la realización de elecciones internas en el seno del Partido Justicialista se remontan inicialmente a la ley 25.611 y sus decretos reglamentarios que finalmente establecieron como fecha para la realización de elecciones internas partidarias el 15 de diciembre de 2002.

En el ámbito partidario, el Congreso Nacional realizado el 29 de octubre de 2002, se resolvió suspender las elecciones internas convocadas para el 15 de diciembre de 2002 y establecer como nueva fecha el 19 de enero de 2003.

Al ser tal Congreso cuestionado, y existiendo una resolución judicial se resolvió, la convocatoria a un nuevo Congreso Extraordinario, que ratificara lo actuado por el anterior, realizándose este nuevo Congreso Nacional del Partido Justicialista, el 5 de noviembre de 2002.

Dicho Congreso —5/11/02— dejó sin efecto esta convocatoria a elecciones internas para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y fijó el 19 de enero de 2003 como nueva fecha para la realización de elecciones internas; designándose además una nueva Junta Electoral a tales efectos.

La nueva Junta Electoral posteriormente suspendió el cronograma, ante lo cual, el Plenario del Consejo Nacional del Partido Justicialista resolvió postergar la elección fijando una nueva fecha para que se desarrollara la elección interna fijada por el Congreso, esta vez para el 23 de febrero de 2003.

Sin embargo, la Junta Electoral del Partido Justicialista desconoció la nueva fecha fijada por el Consejo Nacional Justicialista.

Posteriormente, con fecha 15 de enero de 2003, el Dr. Norberto Oyarbide resolvió en autos «Giacosa, Luis R...» **«Hacer saber al Partido Justicialista que deberá arbitrar los medios necesarios tendientes a llevar a cabo la elección interna partidaria a los efectos de la selección de candidatos que representaran al partido en los comicios del 27 de abril de 2003, conforme los plazos que rige la ley 25.684 y el Código Electoral Nacional».**

Finalmente, el Congreso Nacional del Partido Justicialista realizado el **24 de enero** del corriente año resolvió **dejar sin efecto:** «a) las convocatorias a elecciones internas para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y autoridades partidarias y los actos consecuentes dispuestos en los congresos nacionales del Partido Justicialista de fechas 29/10/01 (realizado en Parque Norte) y 5/11/02 (realizado en el Club Obras Sanitarias); b) las convocatorias a elecciones internas para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y autoridades partidarias dispuestas por el Consejo Nacional del Partido Justicialista de fechas 17 de diciembre y 27 de diciembre de 2002, para el día 23 de febrero de 2003; c) todos los actos del proceso electoral interno efectuados por la Junta Electoral partidaria a fin de llevar a cabo dichas elecciones».

En el citado proceso de elecciones internas —que como se ha visto ha ido cambiando las fechas establecidas por los distintos órganos en reiteradas oportunidades hasta llegar a la suspensión— dos de las fórmulas ya se encontraban presentadas ante la Junta Electoral, (Menem - Romero y Rodríguez Saa - Posse) y habían sido tenidas por válidas por el propio Congreso, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la Carta Orgánica y la legislación electoral en tiempo y forma.

La Junta Electoral del partido contaba con los padrones de afiliados e independientes de los distintos distritos electorales del país, enviados por los Juzgados Federales con competencia electoral y entregados en término por el Tribunal a cargo de la suscripta.

Y ya se habían realizado diversos actos por la citada Junta para llevar adelante las elecciones internas. Como resultado en la práctica y es de conocimiento público, el proceso electoral fue dilatándose hasta llegar a su suspensión.

Todos éstos han sido los antecedentes de este controvertido proceso electoral interno que obligó a la suscripta incluso a designar un veedor judicial para tratar de zanjar las diferencias y lograr el consenso necesario.

Esta Magistrada considera que los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, deben ajustar su organización y su actuación para garantizar hacia «adentro» de su seno los

mismos postulados que nuestra Carta Magna les garantiza; ello así porque los principios de representatividad y de la democracia, deben respetarse dentro del partido para luego trascender al Estado.

Distinta es la situación cuando no existe desacuerdo interno en el seno del partido; pero si existen diferentes posiciones, resulta al menos contradictorio —teniendo en cuenta que los partidos políticos según la Constitución Nacional son las «instituciones fundamentales del sistema democrático»—; desvirtuar este sistema democrático, prescindir de la voluntad de los afiliados y de los ciudadanos independientes y arrogarse —algunos— la facultad de elegir los candidatos, suprimiendo así la competencia para, por ese medio, llegar finalmente al poder.

Corresponde entonces dejar claramente sentada la posición de este Tribunal, en cuanto considera que dadas las situaciones descriptas precedentemente, en esta oportunidad, el Congreso ha actuado fuera del marco de legalidad y contrariado preceptos constitucionales.

Sin embargo, cabe tener en consideración que el Sr. Presidente de la Junta Electoral del Partido Justicialista —a fs.147— al ser preguntado en la audiencia realizada, en qué condiciones se encuentra el Partido Justicialista en relación a la próxima Elección Nacional manifestó:

«La Junta entiende hoy, proyectando las distintas decisiones que provengan de la política y la justicia y con los tiempos que ello demandaría, que la elección interna es técnicamente imposible de realizar de manera tal que puedan ser inscriptos los candidatos el 8 de marzo, que es la fecha que de acuerdo al cronograma, los partidos tendrían que estar presentando sus candidatos.»

Por otra parte, conforme surge del escrito acompañado por el Sr. Veedor Judicial —Dr. Ramón Ruiz—, obrante a fs. 203 de las presentes, resulta materialmente imposible cumplir con un cronograma electoral para comicios internos, teniendo en cuenta que el 8 de marzo vence el plazo para solicitar la oficialización de listas de candidatos.

Asimismo, esta Magistrada, contando con la experiencia de haber llevado adelante más de diez procesos electorales, se halla en condiciones de afirmar que encontrándonos a menos de un mes de la fecha establecida por el cronograma de la Elección Nacional para registrar candidatos, resulta materialmente imposible llevar adelante un proceso electoral de estas características, lo que surge del simple cotejo de los plazos legales establecidos para efectuar los distintos actos que requiere la organización de una elección, y ello sin contar las posibles impugnaciones y planteos judiciales que pudieran derivarse una vez culminada la interna.

Por las razones esgrimidas, este Tribunal adelanta desde ya que dejará sin efecto la realización de las mismas, sin perjuicio de considerar que el Congreso Nacional Justicialista —respecto de la suspensión de las elecciones internas—, en esta oportunidad, ha actuado fuera del marco de legalidad y contrariado preceptos constitucionales.

Tal decisión se sustenta en la imposibilidad material de llevar adelante un proceso electoral interno, sin que esto implique una afectación al cronograma nacional o en su caso, privar de participación a los candidatos del Partido Justicialista en la Elección Nacional, o a los afiliados o ciudadanos independientes del derecho de elegir como candidato a presidente a cualquiera de ellos.

Sección documental

Resolver lo contrario, sería causar un perjuicio aún mayor al ya producido, teniendo en cuenta que existe otra salida legalmente posible, **que sería, como se ha dicho precedentemente, perjudicial únicamente para el Partido Justicialista —en términos de fraccionamiento de su caudal electoral—, como es la posibilidad de que todos los candidatos conformen Alianzas Electorales** distintas, con lo cual se garantiza la participación en la Elección Nacional de todas las fórmulas, entre ellas la de los accionantes.

En consecuencia, y por las razones expuestas corresponde y así;

RESUELVO:

- I. DEJAR SIN EFECTO LAS ELECCIONES INTERNAS PARA ELEGIR CANDIDATOS A PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN PARA EL PERÍODO 2003-2007 EN EL PARTIDO JUSTICIALISTA, ATENTO A LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE LLEVAR A CABO LAS MISMAS TENIENDO EN CUENTA EL CRONOGRAMA VIGENTE PARA LA ELECCIÓN NACIONAL.
- II. CONFIRMAR LO DISPUESTO POR EL CONGRESO NACIONAL JUSTICIALISTA REALIZADO EL 24 DE ENERO DE 2003, EN CUANTO A LA DELEGACIÓN DE LA FACULTAD DE CONFORMAR ALIANZAS ELECTORALES EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 23.298 EN NOMBRE DEL PARTIDO JUSTICIALISTA, EFECTUADA EN FAVOR DE LOS CANDIDATOS CARLOS SAÚL MENEM, NÉSTOR KIRCHNER Y ADOLFO RODRÍGUEZ SAA.
- III. DECLARAR LA NULIDAD DE LO DISPUESTO POR EL MENCIONADO CONGRESO NACIONAL JUSTICIALISTA, EN CUANTO A LA DESIGNACIÓN DIRECTA DEL CANDIDATO A PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DEL PARTIDO JUSTICIALISTA Y TODO LO ALLÍ DISPUESTO EN RELACIÓN A TAL PROCLAMACIÓN, DE CONFORMIDAD A LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS PRECEDENTES.
- IV. INTIMAR AL PARTIDO JUSTICIALISTA ORDEN NACIONAL PARA QUE EN EL TÉRMINO DE CINCO DÍAS DE NOTIFICADA LA PRESENTE HAGA SABER EL MODO EN QUE SE DISTRIBUIRÁN LOS FONDOS PARTIDARIOS, DE CAMPAÑA Y DE IMPRESIÓN DE BOLETAS, A LOS EFECTOS DE TENERLO PRESENTE EN FORMA PREVIA AL ACUERDO DE DISTRIBUCIÓN QUE DEBERÁN PRESENTAR CADA UNA DE LAS ALIANZAS ELECTORALES QUE SOLICITEN SU RECONOCIMIENTO.
- V. TENER PRESENTE LA RESERVA DEL CASO FEDERAL EFECTUADA.
- VI. EXTRAER TESTIMONIOS Y REMITIR A LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LOS EFECTOS QUE DESINSACULE EL TRIBUNAL QUE DEBERÁ ENTENDER EN LA PRESUNTA COMISIÓN DEL DELITO DE DESOBEDIENCIA —ARTÍCULO 239 C.P.—

NOTIFÍQUESE CON HABILITACIÓN DE HORAS INHÁBILES, REGÍSTRESE Y OPORTUNAMENTE ARCHÍVESE.

María Servini de Cubría, Juez Federal
Ante mí; Ramiro González, Secretario Electoral

En 11 del mismo se libraron ocho (8) cédulas. Conste.-
Ramiro González, Secretario Electoral

En 12 del mismo se notificó al Sr. Fiscal Electoral. Conste.-
Ramiro González, Secretario Electoral





**Esta obra se terminó de imprimir en el mes
de febrero de 2004,
en Grupo Gráfico Alfa, S.A. de C.V.,
Hermenegildo Galeana No. 113,
Colonia Guadalupe del Moral, C.P. 09300,
México, D.F., tel. 19 99 76 98.**

Su tiraje consta de 2,000 ejemplares.