



Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1998

No. 10



Sección doctrinal

El sistema electoral uruguayo
Carlos A. Urruty

Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre
la génesis y la reforma de las instituciones políticas
Sofía Monsalve y Susana Sottoli

Rediseño de partidos políticos y transparencia electoral
Luis Alberto Cordero Arias

Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional
Edmundo Elías Musi

Consideraciones sobre los delitos electorales en México
Juan Manuel Sánchez Macías

Derechos político-electorales de los ministros de culto
Centro de Capacitación Judicial Electoral

Sección Estados

Panorama del Sistema de Medios de Impugnación en el Estado
Libre y Soberano de Oaxaca
Centro de Capacitación Judicial Electoral

Sección de bibliohemerografía

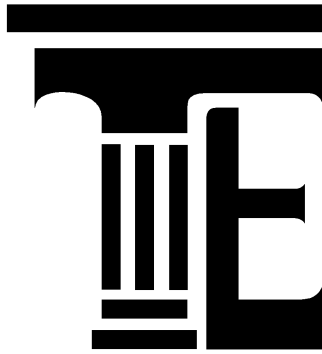
I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografías temáticas

Sección documental

Normativa española reguladora del acceso de las formaciones políticas a los medios de
comunicación de titularidad pública durante los procesos electorales

Decreto No. 206 por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones
de la Constitución Política del Estado de Chiapas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Justicia ***Electoral***

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1998

No. 10



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, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 1998, No. 10.

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

D.R. © Tribunal 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. 728-23-00 y 728-24-00 exts. 2213 y 2210.

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Corporación Editorial Grafik, S.A. de C.V., Allori No. 173, Santa María Nonoalco (Mixcoac), C.P. 01420, México, D.F.

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. 728-23-00 exts. 2196 y 2320.

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

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. Gerardo Suárez González

Subsecretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario Administrativo

Lic. Edmundo Elías Musi

Director del Centro de Capacitación

Judicial Electoral

Lic. Noé Corzo Corral

Coordinador de Asesores de la Presidencia

Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz

Coordinador de Comunicación Social

Lic. Marcelo Bitar Letayf

Coordinador Administrativo

C.P. Roberto Govea Araiza

Coordinador Financiero

Comisión de Administración

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Dr. Mario Melgar Adalid

Dr. Alfonso Oñate Laborde

Magdo. Luis Gilberto Vargas Chávez

Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario

1a. Circunscripción Sala Regional Guadalajara

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Presidente

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

Lic. Raymundo Pérez Gándara

Secretario General de Acuerdos

2a. Circunscripción Sala Regional Monterrey

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Presidente

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

Lic. Carlos Carmona Gracia

Secretario General de Acuerdos

3a. Circunscripción Sala Regional Xalapa

Magdo. David Cetina Menchi

Presidente

Magda. Martha Leonor Bautista de la Luz

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Lic. Alberto Islas Reyes

Secretario General de Acuerdos

4a. Circunscripción Sala Regional Distrito Federal

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Presidente

Magdo. Javier Aguayo Silva

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

Lic. Roberto Rodríguez Flores

Secretario General de Acuerdos

5a. Circunscripción Sala Regional Toluca

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Presidente

Magdo. Salvador Castro Zavaleta

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Lic. Juan Manuel Mendoza Chávez

Secretario General de Acuerdos

Justicia ***Electoral***

Consejo Editorial *



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Lic. Edmundo Elías Musi
Lic. José Luis Díaz Vázquez
Dr. Héctor Fix Zamudio
Dr. José Ramón Cossío
Dr. Jaime del Arenal
Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Vocales

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Secretario Técnico

Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza
Jefe de la Unidad de Publicaciones

———— Índice

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

———— *Sección doctrinal*

CARLOS A. URRUTY	El sistema electoral uruguayo	5
SOFÍA MONSALVE Y SUSANA SOTTOLI	Ingeniería constitucional <i>versus</i> institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas	15
LUIS ALBERTO CORDERO ARIAS	Rediseño de partidos políticos y transparencia electoral	27
EDMUNDO ELÍAS MUSI	Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional	35
JUAN MANUEL SÁNCHEZ MACÍAS	Consideraciones sobre los delitos electorales en México	51
CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL	Derechos político-electorales de los ministros de culto	65

———— *Sección Estados*

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL	Panorama del Sistema de Medios de Impugnación en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca	95
--	---	----

Sección de bibliohemerografía

Pág.

I. Reseñas bibliohemerográficas

EDMUNDO ELÍAS MUSI	<i>Derecho Procesal Electoral Mexicano de Flavio Galván Rivera</i>	115
BERTHA TAPIA LABARRERI	<i>La Reforma Política de 1996 en México de Eduardo Andrade Sánchez</i>	117

II. Bibliografías temáticas

Propaganda y medios de difusión en los procesos electorales	121
Resultados electorales	131

Sección documental

Internacional

Normativa española reguladora del acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de titularidad pública durante los procesos electorales	139
--	-----

Nacional

Decreto No. 206 por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas	161
---	-----

Presentación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reafirma su compromiso de difundir el derecho electoral y presenta con agrado el décimo número de la **Revista Justicia Electoral**, con el propósito de proporcionar mayores elementos de análisis a las autoridades electorales, legisladores, actores políticos, comunidad académica y demás lectores interesados en los fenómenos políticos y electorales.

Una vez concluido el Proceso Electoral de 1997, en el que se llevaron a cabo elecciones tanto a nivel federal como local, nuestra institución continuará su función jurisdiccional que le otorga la Constitución, por lo que hace a la sustanciación y resolución de controversias electorales que se susciten en las elecciones que se celebrarán en catorce Estados de la República durante el presente año. Al mismo tiempo, cumplimos la encomienda de contribuir a un mejor entendimiento, debate y divulgación de la cultura político-electoral.

En este número, la Sección Doctrinal contiene diversas colaboraciones de expertos extranjeros como Carlos A. Urruty, Presidente de la Corte Electoral de Uruguay, quien realiza un análisis sobre la representación territorial y política, el doble voto simultáneo y la conformación del sistema electoral uruguayo; Sofía Monsalve y Susana Sottoli, ambas investigadoras de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, escriben a través del método comparado acerca de la ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones públicas; Luis Alberto Cordero Arias, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, desarrolla el tema sobre el rediseño de los partidos políticos y la transparencia electoral en América Latina.

Además, presenta los trabajos producidos por personal de nuestra institución, como son la propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional de Edmundo Elías Musí; algunas consideraciones sobre los delitos electorales en nuestro país de Juan Manuel Sánchez Macías, y el Centro de Capacitación Judicial Electoral, por su parte, ofrece un estudio sobre los derechos político-electorales de los ministros de culto.

En la Sección Estados, el Centro de Capacitación Judicial Electoral aborda desde un punto de vista objetivo y crítico los aspectos más novedosos respecto al sistema de medios de impugnación en el Estado de Oaxaca.

En la Sección de bibliohemerografía se ponen a disposición del lector las reseñas referentes a los libros “Derecho Procesal Electoral Mexicano” de Flavio Galván Rivera y “La Reforma Política de 1996 en México” de Eduardo Andrade Sánchez; así como una variada bibliografía temática sobre dos tópicos de actualidad: propaganda y medios de difusión en los procesos electorales y resultados electorales.

Por último, en la Sección documental en el ámbito internacional, se presenta el texto íntegro de la Normativa española reguladora del acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de titularidad pública durante los procesos electorales; y en el ámbito nacional, el Decreto No. 206 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

*Al someter a consideración de usted, amable lector, el número 10 de la **Revista Justicia Electoral**, el Tribunal Electoral otorga su más amplio reconocimiento a quienes con su invaluable participación han contribuido a enriquecer su contenido, y le reitera la cordial invitación para que en próximas publicaciones, aporte sus experiencias y conocimientos que estamos ciertos, coadyugarán en la construcción de la naciente materia político-electoral.*

MAGDO. JOSÉ LUIS DE LA PEZA
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

***Sección
doctrinal***

El sistema electoral uruguayo

Carlos A. Urruty*

SUMARIO: I. Precisión terminológica. II. La representación territorial. 1. Concepto. 2. La representación territorial y la representación política. 3. La distribución territorial de escaños en la legislación uruguaya. III. La representación política. IV. La representación política en la legislación uruguaya. 1. El doble voto simultáneo. 2. El triple voto simultáneo. 3. La elección de órganos unipersonales (Presidente e Intendente Municipal). 4. La adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales. A. La Cámara de Senadores. B. La Cámara de Representantes. C. Las Juntas Departamentales. V. La reforma constitucional de 1996. VI. Consideraciones finales.

I. Precisión terminológica

En un sentido amplio se habla de «sistema electoral» para hacer referencia al conjunto de temas relacionados con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Se alude con esta expresión al conjunto sistemático de normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y el «sistema electoral» propiamente dicho.

Con un alcance más restringido se ha convenido, en los estudios de Derecho Constitucional primero, y de Derecho Electoral posteriormente —una vez reconocida la autonomía de esta rama del Derecho—, en reservar esta denominación a las reglas que, en un régimen electoral determinado, establecen la forma en que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos entre los distintos sectores o grupos que participan en la elección.

Es a este alcance restringido al que nos dedicaremos al procurar desarrollar en este trabajo las normas que en el Uruguay regulan la adjudicación de los cargos electivos.

II. La representación territorial

1. Concepto

¿A qué llamamos representación territorial?

En la integración de los órganos parlamentarios se procura que las divisiones político-administrativas (Estados, departamentos, provincias, distritos) tengan una representación acorde con la población en condiciones de votar que en ellas reside. Se trata de una operación previa a la realización del acto eleccionario y tiene trascendental importancia en la determinación de las reglas del juego de la elección, porque concreta y hace conocer a las fuerzas políticas que han de intervenir en ella, el número de escaños por los cuales han de competir en cada circunscripción electoral.

La circunscripción electoral es la zona geográfica a la que se atribuye determinado número de escaños y en cuyo perímetro se contabilizan los votos emitidos, como fundamento para la distribución de esos escaños entre los candidatos, con prescindencia de los votos emitidos en otras zonas.

Esas circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Ambos tipos de circunscripciones son compatibles con sistemas mayoritarios y con sistemas proporcionales de representación.

Pueden existir circunscripciones uninominales, incluso en sistemas proporcionales, en cuyo caso la desproporción que se produce a raíz de la adjudicación del cargo único en la circunscripción, se corrige mediante mecanismos de igualación propor-

* Presidente de la Corte Electoral de Uruguay.

cional que restablecen la proporcionalidad en lo nacional.

La división del territorio en circunscripciones electorales puede basarse en factores muy diversos. Normalmente son factores de orden histórico, administrativo o geográfico los que se toman en cuenta. Existen, sin embargo, ejemplos que demuestran que son razones puramente políticas las que explican la división electoral del territorio. Se ha empleado la geometría de las circunscripciones electorales para reducir la representación de minorías étnicas y políticas. En este tipo de manipulación cabe citar lo que se conoce con el nombre de «gerrymandering». Se trata de una maniobra que consiste en el arreglo intencionado de los límites de las circunscripciones electorales, procurando distribuir el electorado de un partido determinado en muchas circunscripciones, impidiendo que tenga la posibilidad de ser mayoría en ninguna de ellas.

La determinación del número de escaños que corresponden a cada circunscripción electoral es, también, de fundamental importancia para categorizar un sistema.

En algunos casos es el propio legislador el que fija en forma numérica el número de diputados que corresponde a cada circunscripción electoral, con lo cual la adjudicación de escaños pierde toda relación con el número de pobladores. Es más frecuente, sin embargo, que el legislador proporcione reglas para que el Tribunal Electoral establezca, previamente a cada elección, el número de escaños que han de entrar en disputa en cada circunscripción electoral, procurando, de algún modo, proporcionar ese número al de los eventuales electores que residen en esas circunscripciones.

2. La representación territorial y la representación política

Los sistemas que se han inclinado por la proporcionalidad en la adjudicación de los escaños procuran ponderar ambos tipos de representación, de manera de conciliar el interés de las unidades territoriales en tener una representación acorde con su importancia poblacional y el interés de las fuerzas políticas de contar con un número de escaños que refleje, de la manera más exacta posible, el electorado que las apoya.

Como los votos que obtienen las fuerzas políticas nunca es homogéneo e igual en cada una de las circunscripciones territoriales, toda proporcionalidad implica, en definitiva, desproporcionalidades, por lo cual ante el inevitable conflicto que con tal motivo se produce entre la representación territorial y la representación política, el punto a decidir es a cuál de ellas debe otorgarse prioridad y cuál debe ser sacrificada.

3. La distribución territorial de escaños en la legislación uruguaya

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario que ha adoptado el régimen republicano de gobierno basado en el principio de la soberanía nacional.

Su territorio está dividido en 19 Departamentos cuyo gobierno y administración internos está a cargo de un Intendente (órgano ejecutivo) y de una Junta Departamental (órgano legislativo) elegidos por el cuerpo electoral del departamento.

El Poder Legislativo del Estado uruguayo es bicameral y se compone de una Cámara de Senadores de 30 miembros que se eligen en una sola circunscripción nacional y una Cámara de representantes integrada por 99 Diputados elegidos en circunscripción departamental, aunque en un sistema que proporciona el número de bancas que corresponde a los partidos en esa Cámara al total de votos obtenidos por cada uno de ellos en todo el país.

Para la integración de la Cámara de Senadores la circunscripción electoral es todo el país. Los Senadores se eligen en listas nacionales. No existe, por consiguiente, representación territorial en la integración de dicha Cámara. La Cámara de Representantes se elige, en cambio, en circunscripción departamental.

Las circunscripciones electorales se determinan en Uruguay en función de factores de orden histórico y administrativo: coinciden con los 19 Departamentos en que se divide el territorio de la República.

El número de escaños que corresponde a cada circunscripción departamental se proporciona al número de electores habilitados para votar en ella, con un único correctivo de jerarquía constitucional:

no pueden corresponder a cada departamento menos de dos escaños.

Todos los circuitos son, en consecuencia, plurinominales, y es obligatorio respetar el sistema de representación proporcional tanto en la distribución territorial de los escaños como en su adjudicación entre los partidos políticos, luego de efectuada la votación.

La ley de 22 de octubre de 1925, que con leves modificaciones es la que regula la adjudicación de bancas entre los departamentos que se verifica previamente a la elección, preceptúa el siguiente procedimiento:

- a) Se divide la cifra electoral nacional (determinada por el número de total de habilitados para votar que resulta del padrón electoral) por 99, que es el número de integrantes de la Cámara de Representantes. De esta división resulta el cociente de representación.
- b) Se divide la cifra electoral departamental (número de habilitados para votar en el departamento) por el cociente de representación y se asignan a cada departamento tantos representantes como unidades indique el cociente entero de esta división.
Los escaños que no hayan podido adjudicarse por el procedimiento anterior se distribuyen de la manera siguiente:
- c) Se atribuye una banca más o dos a aquellos departamentos que sólo hubieran obtenido una o ninguna. Esta adjudicación se efectúa para respetar la exigencia constitucional de que cada departamento tenga, por lo menos, dos Representantes.
- d) Se divide la cifra electoral de cada departamento por el número de bancas que ya se le hayan adjudicado por cociente entero más uno, y se adjudica un representante más al departamento que presente un cociente mayor, hasta completar la adjudicación de los 99 escaños.

De esta manera, el número de escaños por los que compiten los partidos en la elección de Diputados está proporcionado al número de electores habilitados para votar en cada uno de los Departamentos. Como la población del Uruguay aparece concentrada en la capital del país, el Departamento de Montevideo que tiene casi la mitad de electores de todo el país, elige 47 de los 99 integrantes de la Cámara de Representantes.

El legislador uruguayo ha otorgado prioridad a la representación política sobre la representación territorial. Por tal razón, cuando regula la adjudicación de escaños entre los partidos, en un procedimiento complejo de ordenación de cocientes que toma en cuenta los votos emitidos a favor de cada partido en todo el país, dispone adjudicar la banca al partido al que le corresponde para completar la representación, no en el departamento que tiene su representación incompleta, sino en aquél en que el partido ofrece un mayor cociente. De este modo se altera la representación de los Departamentos pues se aumenta la de uno y se disminuye la de otro.

III. La representación política

Los sistemas electorales pueden dividirse, básicamente, en dos grandes grupos según predomine en la adjudicación de los cargos electivos el principio mayoritario o el principio proporcional.

En su documentado y exhaustivo libro sobre «Los Sistemas Electorales del Mundo» sostiene Dieter Nohlen que los términos «elección proporcional» y «elección mayoritaria» no deben entenderse como sistemas, sino como «principios» que señalan las dos concepciones fundamentales de la representación. Ambos son principios representativos y en base a ellos se orientan los diferentes sistemas electorales.

La elección mayoritaria y la elección proporcional son los polos opuestos de una serie «continuada» de sistemas electorales que Nohlen representa mediante una línea recta en cuyo punto medio está el cero. En las proximidades del cero aparece una zona intermedia que corresponde a aquellos sistemas electorales cuya categorización es difícil.

Para decidir cuál es la ubicación que corresponde en el «continuo» a un sistema electoral determinado, será imprescindible analizar los múltiples elementos que permiten categorizarlo y la forma como ellos se combinan. En esta categorización juega un papel fundamental el tamaño de las circunscripciones territoriales y el número de escaños a ellas atribuido.

Por lo que se acaba de expresar puede afirmarse que no existe «una» representación mayoritaria y mucho menos «una» representación proporcional, sino «tantas» como sistemas aplican estos principios de representación.

IV. La representación política en la legislación uruguaya

1. El doble voto simultáneo

No puede entenderse el sistema electoral uruguayo si no se explica el principio del doble voto simultáneo que constituye la base sobre la cual está construido. Como acertadamente lo destaca Martín Lauga,¹ ese principio constituye, desde principios de siglo, la columna vertebral del orden político institucional uruguayo.

La expresión «doble voto simultáneo» proviene del constitucionalista belga J. Borely,² cuya opinión tuvo gran repercusión en el Río de la Plata a fines del siglo pasado y comienzos de este siglo. Fue difundido en el Uruguay por el profesor de Derecho Constitucional Dr. Justino Jiménez de Aréchaga y recibió consagración legislativa en la Ley de 11 de julio de 1910. Reposa en el supuesto que el elector, al emitir el sufragio, procura, antes que nada, apoyar al partido político por el cual está votando y sólo secundariamente, a los candidatos que figuran en las listas postuladas por ese partido. De ahí la expresión «doble voto simultáneo» que califica una manifestación de voluntad que, aunque única y expresada en un solo acto, provoca una doble consecuencia: en primer término y primordialmente, sumar un voto para el partido por el que se está sufragando, y en segundo lugar, dentro de ese partido y para la oportunidad en que se tengan que distribuir los escaños obtenidos por el mismo, aportar un voto en favor de los candidatos incluidos en la lista por la que el votante expresa su preferencia. A esa doble consecuencia alude la expresión y no al hecho de que se vote en un mismo día y mediante un único voto distintos órganos representativos, como afirma el politólogo precedentemente citado.

La aplicación del doble voto simultáneo permite a los partidos políticos presentar a la ciudadanía pluralidad de listas de candidatos para los mismos cargos sin debilitar su potencial, ya que el sistema permite sumar los votos emitidos en favor de las diferentes listas presentadas por el partido a efectos

de determinar la representación que a éste corresponde. Este es el principal corolario del doble voto simultáneo: la posibilidad del partido de concurrir a la elección de los mismos cargos con múltiples y diferentes listas de candidatos, y el derecho a que se sumen los votos obtenidos por esas diferentes listas a efectos de determinar cuántos escaños corresponden al partido. La elección se presenta como una contienda entre partidos políticos antes que una competencia entre ciudadanos que aspiran a ocupar los cargos de gobierno.

La adjudicación de escaños se realiza en dos etapas: En una primera se suman los votos obtenidos por las diferentes listas pertenecientes al mismo partido, que se distinguen, por tanto, con el mismo lema (nombre del partido). Efectuada esa suma, queda determinado el número de escaños que corresponden a cada partido. Determinado el número de escaños que corresponden a cada partido, se distribuyen esos cargos entre las diferentes listas postuladas por ese partido, en proporción al número de votos obtenido por cada una de ellas.

La principal virtud de este sistema es ampliar la libertad del elector, de otro modo, muy limitada en un régimen de lista cerrada y bloqueada. Permite al elector optar entre una pluralidad de listas que su partido puede presentar en el acto eleccionario para proveer los diferentes órganos de gobierno. Elimina la completa sumisión de los ciudadanos a los mandatos de las autoridades partidarias que se deriva de la uniformidad de lista por partido. En su lugar, el sistema ideado por Borely permite que un partido pueda obtener el número de representantes a que tiene derecho según las reglas de la proporcionalidad, aun cuando sus adherentes distribuyan sus votos entre un número considerable de listas de candidatos. Los ciudadanos encuentran la posibilidad de inscribir listas y de votar con entera libertad a las personas que, en su concepto, sean dignas de ocupar un puesto en la Representación Nacional, sin que esto signifique un peligro para el triunfo de su partido. Como lo expresó con gran claridad Jiménez de Aréchaga: «Los miembros de una misma comunidad política pueden dividirse en varios grupos y votar separadamente sin que esta división les ocasione perjuicio alguno en el resultado final de las elecciones. Esto constituye una garantía de la libertad electoral y armoniza las legítimas conveniencias de los partidos con las

¹ *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, No. 9, p. 65.

² *Nouveau Système Electoral. Representation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Paris 1870.

preferencias individuales de los electores en la designación de los ciudadanos».³

2. El triple voto simultáneo

La Ley de Elecciones de 1925 ratificó el doble voto simultáneo para los cargos unipersonales e instituyó el triple voto simultáneo para la adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales al permitir que las listas de candidatos se distinguieran con el nombre del partido (lema), y que, dentro del partido, sus distintas fracciones se distinguieran, también, con un nombre común (sublema) y pudieran presentar diversas listas. Puesto que se admite que las diversas listas presentadas por una fracción partidaria puedan sumar sus votos para determinar el número de bancas que corresponden a la fracción (acumulación por sublema), el doble voto simultáneo se transforma en triple voto simultáneo. El voto único provoca una triple consecuencia: al emitir su voto el elector se pronuncia en favor de un partido (lema) y, simultáneamente, por una fracción del mismo (sublema) y por una lista de candidatos concreta.

El atribuir efecto acumulativo, tanto al lema como al sublema comunes que distinguen a las diversas listas presentadas en una elección por las distintas fracciones partidarias, obliga a realizar la adjudicación de cargos en tres etapas: En una primera, se suman los votos obtenidos por las diferentes listas que llevan el mismo lema para determinar cuántos cargos corresponden a cada partido. Determinado ese número de bancas correspondientes a cada partido, se suman los votos emitidos en favor de las listas que llevaron el mismo sublema a fin de determinar cuántos de los cargos que obtuvo el partido corresponden a cada una de sus fracciones. En una tercera etapa, y una vez determinado el número de cargos que corresponde a cada fracción o sublema, se distribuyen esos cargos entre las diferentes listas distinguidas con ese sublema, en proporción al número de votos obtenido por cada una de ellas.

3. La elección de órganos unipersonales (Presidente e Intendente Municipal)

Se lleva a cabo por el sistema mayoritario. Para la Presidencia de la República la reforma constitucional aprobada el 8 de diciembre de 1996 introduce la exigencia de mayoría absoluta para la primera vuelta, debiéndose celebrar una segunda vuelta, un mes más tarde entre los dos candidatos más votados en la primera, si ninguno de ellos obtuvo mayoría absoluta en ella.

4. La adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales

A. La Cámara de Senadores

Los 30 Senadores se eligen en listas nacionales. La circunscripción electoral es toda la República. La adjudicación de los escaños entre los partidos está regulada por la Ley de 22 de octubre de 1925 que complementó la ley de elecciones. Se aplica el procedimiento del divisor o método de D'Hondt.

Este procedimiento da lugar a la formación para cada partido de cocientes sucesivos y decrecientes que se obtienen en la operación de dividir el número de votos de cada colectividad por uno primero, y luego, así que se le haya otorgado algún puesto, por el número de puestos ya adjudicados a esa colectividad más uno, asignándose un puesto más al partido que ofrezca un mayor cociente en esta operación.

El legislador de 1925 optó por el sistema de los mayores cocientes, resultante de la aplicación del procedimiento del divisor, del cual se formula un encendido elogio en el informe que acompaña el proyecto de ley, por entenderse que es el más justo desde que contempla acabadamente el principio de otorgar los escaños a las colectividades políticas que ofrecen por él un mayor número de votos. En el mismo informe se rechaza en forma rotunda el sistema de los restos que había regido hasta entonces.

Para distribuir los cargos obtenidos por el partido entre los diferentes sublemas y listas de candidatos que el partido presentó en la elección, se sigue el mismo procedimiento.

³ *La Libertad Política*. Montevideo 1906.

B. La Cámara de Representantes

Las bases para la distribución de sus bancas están establecidas en el propio texto constitucional. Se preceptúa que los 99 miembros de esa Cámara serán elegidos directamente por el pueblo con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada partido en todo el país. Se agrega que corresponderán a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos.

De ahí resultan las reglas básicas para la adjudicación de escaños de Diputados:

- a) La obligación de respetar el sistema de representación proporcional tomando en cuenta los votos emitidos en todo el país y no en la circunscripción departamental.
- b) La obligación de conciliar ese sistema con un régimen de adjudicación departamental que asegure a cada departamento una representación mínima de dos diputados.

La ley de 1925 logró esa conciliación para lo cual, sin perjuicio de una primera adjudicación entre los partidos en el ámbito departamental, estableció una adjudicación complementaria que asegura que cada partido obtenga en la Cámara una representación total que refleje los votos obtenidos en todo el país.

Puede afirmarse, sin incurrir en exageración, que el grado de proporcionalidad entre partidos del sistema electoral uruguayo es el más alto del mundo.

El sistema de adjudicación es mixto y se hace en dos etapas:

Primera etapa

Se hace una primera adjudicación en las circunscripciones departamentales. A tal efecto, las Juntas Electorales dividen el total de votos emitidos en el departamento por el número de escaños que correspondieron al departamento en la operación realizada previamente a la elección, que antes se describió. Esto determina el cociente electoral del departamento. Se divide, luego, el total de votos emitidos en favor de cada partido en el departamento por ese cociente electoral y se adjudican a cada partido tantos cargos como veces esté contenido el cociente en el número de votos del partido.

Aquí termina la tarea de adjudicación en la circunscripción departamental. No procede a este

nivel continuar adjudicando los cargos por cociente mayores hasta agotar los correspondientes al Departamento.

Los escaños obtenidos por los partidos en esta primera operación se adjudican íntegramente dentro de ellos, a las listas del mismo partido que concurren a la elección, aplicándose, también aquí, el sistema proporcional de mayores cocientes.

Segunda etapa

o escrutinio complementario

Lo practica la Corte Electoral. En la etapa anterior sólo han podido adjudicarse parcialmente las bancas correspondientes a cada departamento. Normalmente quedan no menos de 27 escaños sin adjudicar. Para su distribución se procede de la siguiente manera:

1) En primer lugar, corresponde determinar cuál es la representación que corresponde a cada partido en función de los votos que ha obtenido en todo el país. A tal efecto se divide el total de votos obtenidos por cada partido en el país por el número de escaños que le han sido adjudicados en las circunscripciones departamentales más uno. Esto permite ir adjudicando por cocientes decrecientes los escaños restantes hasta completar los 99. A medida que se van adjudicando los cargos se aumenta en una unidad el divisor para así poder determinar si el nuevo cociente que ofrece el partido le permite desplazar a los demás en las siguientes adjudicaciones.

Practicada esta operación se sabe cuántos cargos corresponden en la Cámara a cada partido. Se sabe, por otra parte, cuál es la representación que corresponde a cada circunscripción departamental en base a la operación practicada antes de la elección. Queda por determinar en qué departamentos obtienen los partidos los escaños que resta por adjudicar.

2) A ese efecto, la ley manda ordenar en forma decreciente los cocientes que presenta cada partido en cada departamento en la operación de dividir los votos que obtuvo en el departamento por el número de escaños que le fueron adjudicados en el mismo más uno.

Resulta de esta operación que cada partido ofrece 19 cocientes. La totalidad de esos cocientes de todos los partidos se ordenan en forma decreciente.

3) Comienzan por adjudicarse los escaños que permiten completar la representación mínima de dos

diputados por departamento preceptuada en la Constitución. A tal efecto se prefieren los cocientes correspondientes a esos departamentos aunque no sean los mayores.

4) Luego se van adjudicando las bancas restantes siguiendo el orden de los cocientes. Toda vez que se completa la representación que corresponde al departamento o al partido dejan de tomarse en cuenta los cocientes ofrecidos por éste, aun cuando sean los mayores.

5) El orden de precedencia deja de observarse, únicamente, en la hipótesis en que un partido, a pesar de haber ofrecido un mayor cociente en un departamento, no pudo obtener representación en él por haberse completado la representación del departamento. En tal hipótesis, al adjudicarse al partido la representación que le corresponde en otro departamento, la ley ordena proclamar electo al candidato de la lista de ese partido en el departamento en que ofreció mayor cociente sin obtener representación, en lugar del que hubiera correspondido al departamento en que obtuvo la banca. De esta manera un departamento pierde una banca en beneficio de otro, que la gana.

En la inevitable desarmonía de resultados que ofrece la representación proporcional, según sea departamental o nacional, se prefirió consagrar la proporcionalidad con arreglo al contingente nacional de los partidos, permitiendo a estos sumar los votos obtenidos en varios departamentos y alcanzar, de esta manera, un escaño que no habrían logrado si la adjudicación se practicara exclusivamente a nivel departamental.

En la también inevitable desarmonía entre la representación territorial y la representación política, se privilegió a esta última, alterando, en caso de ser necesario, la representación asignada a los departamentos en la adjudicación efectuada previamente a la elección.

C. Las Juntas Departamentales

Se eligen en circunscripción departamental. Para la integración del órgano legislativo departamental el constituyente optó por un sistema que combina el principio mayoritario y el proporcional de representación.

Si el partido más votado en el departamento obtiene la mayoría absoluta de votos emitidos en el

departamento (y le corresponde, por tanto, la Intendencia Municipal) el procedimiento de adjudicación es la representación integral, similar al analizado para la Cámara de Senadores.

Si, por el contrario, sólo obtiene la mayoría relativa, el principio de representación proporcional aparece sustituido, para el partido ganador, por el principio mayoritario, asegurándosele la mitad más uno de los cargos en la Junta departamental. Para la adjudicación de los cargos restantes entre los demás partidos se aplica el principio proporcional de representación.

V. La reforma constitucional de 1996

En lo que dice relación con el sistema electoral, la reforma constitucional aprobada en el plebiscito celebrado el 8 de diciembre introduce cinco modificaciones trascendentes:

1. Obliga a los partidos a concurrir a la elección con un candidato único a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. De este modo, si bien no desaparece totalmente para la elección de estos cargos el doble voto simultáneo, desde que a texto expreso se exige que la hoja de votación en que figuran los candidatos debe estar individualizada con el lema de un partido político (el elector sigue votando simultáneamente por un partido y por un candidato) se elimina la consecuencia fundamental del sistema, que determinó su implantación en la ley de 1910: la posibilidad de que un partido político postulara diversas candidaturas a la presidencia y que los votos obtenidos por esas diversas listas se acumularan para permitir el triunfo del partido.

El candidato único de cada partido a la Presidencia de la República debe emerger de elecciones internas que deben celebrar, en forma simultánea, en el mes de abril del año en que se realizan las elecciones nacionales, en las que pueden votar todos los inscritos en el Registro Electoral. En estas elecciones internas y simultáneas el sufragio no es obligatorio y, conjuntamente con el candidato a la Presidencia, se eligen los convencionales nacionales de los partidos que habrán de nominar dicho candidato, si este no es elegido directamente, por no haber obtenido las mayorías exigidas por la constitución.

2. La exigencia de mayoría absoluta para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República y la obligación de celebrar una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados, si esa mayoría absoluta no se logra en la primera.

3. La eliminación del «triple voto simultáneo» para la elección de Diputados a la Cámara de Representantes. Para esta Cámara se mantiene el doble voto simultáneo, es decir, la posibilidad de que un partido concorra a la elección con pluralidad de listas de diputados y que esas listas acumulen sus votos por lema partidario. Pero se priva a las fracciones partidarias de aprovechar esa pluralidad de listas, al prohibirse expresamente la acumulación por sublemas. En otras palabras, cada fracción de un partido debe concurrir a la elección de diputados con una lista única.

4. La extensión del doble voto simultáneo a los partidos accidentales. Hasta la reforma de 1996, la facultad de acumular votos por lema estaba reconocida exclusivamente a los partidos permanentes, definidos por la Constitución como aquellos que hubieran obtenido representación parlamentaria en la elección anterior. Esa limitación desaparece en la reforma de 1996. A partir de ella, también los partidos accidentales están facultados para presentarse a la elección con pluralidad de listas para los cargos legislativos y pueden ver acumulados al partido los votos que esas diversas listas obtengan.

5. La separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

VI. Consideraciones finales

La estabilidad política y el éxito socioeconómico tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno o de un sistema electoral, que se extienden a la cultura política, al grado de consenso social y a la capacidad de reinserción en un nuevo contexto internacional.⁴

Las crisis experimentadas en los sesentas y setentas por los países latinoamericanos fueron provocadas por su estancamiento económico y la desigualdad social que fue su consecuencia y no por

sus formas de gobierno o sus sistemas electorales. Prueba de ello es que la crisis fue compartida por la gran mayoría de los países de América, a pesar de ser muy distintas sus formas de gobierno y sus sistemas electorales. Y en casi todos ellos, la crisis desembocó en regímenes autoritarios de gobierno que, a pesar de no tener limitada su actuación por forma de gobierno o sistema electoral alguno, no lograron revertir la crisis, sino que, por el contrario, la agudizaron.

Lo afirmado no supone desconocer ni menospreciar la importancia e incidencia que la funcionalidad del sistema político tiene en la estabilidad institucional y en la calidad de la democracia. La capacidad de resolver los problemas de gobierno, a la que modernamente se ha denominado gobernabilidad, está íntimamente ligada a la forma como se conjugan el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Una combinación acertada de esos tres sistemas debe procurar que quede asegurada la gobernabilidad.

Pero, para lograrlo, no puede llegar al extremo de sacrificar de tal modo la proporcionalidad de la representación política, que, marginando a las minorías, genere un conflicto que termine por impedir la gobernabilidad que se desea obtener.

Por el contrario, de nada vale privilegiar al máximo la proporcionalidad de la representación política si con ello se conspira de tal modo contra la funcionalidad del sistema, que los actores políticos terminan demandando gobernabilidad a cualquier precio, generando una opinión adversa al sistema político que posibilita que se encaramen en el poder quienes asumen la imagen del antisistema.

No es tarea sencilla la de combinar el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral de forma tal que favorezca la gobernabilidad. En sus formas puras, encontramos como tipos de sistemas de gobierno, el presidencialismo y el parlamentarismo y como extremos del espectro que ofrece el sistema electoral, la representación mayoritaria y la representación proporcional.

Pero la realidad es mucho más compleja y no presenta estas formas puras. Es frecuente encontrar sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios. Los sistemas bipartidistas se van transformando en el tiempo en multipartidistas y viceversa. No existe,

⁴ Nohlen, Dieter. *Boletín IIDH/CAPEL*, julio-diciembre 1990.

como se señaló anteriormente, un sistema de representación proporcional o un sistema mayoritario puro. Existen sistemas más o menos proporcionales. Esta realidad compleja, con las peculiaridades que ofrece en cada uno de los campos, es la que obliga a combinar con gran equilibrio los diferentes sistemas, de modo de hacer posible que exista la gobernabilidad y, al mismo tiempo, que las distintas fuerzas políticas vean asegurada una razonable representación en los cuadros de gobierno.

La importancia del sistema electoral adquiere mayor relevancia cuando la gobernabilidad no reposa en la forma de gobierno y en el sistema de partidos. En este caso, aparece la necesidad de estimularla y favorecerla mediante el sistema electoral.

Y es con esta finalidad que la mayoría de los sistemas electorales del mundo otorgan premios en escaños al partido que gana las elecciones. Ese surplus otorgado a la fuerza política triunfadora, reposa en el

respeto a una idea básica en toda elección, que predomina sobre cualquier proporcionalidad estrictamente matemática: cuando el cuerpo electoral elige un gobierno lo hace para que pueda gobernar.

Se hace necesario, por consiguiente, al diseñar el sistema electoral, combinar en forma adecuada el valor *justicia* que se contempla asegurando a las minorías la representación que les permita ejercer el control que les corresponde y erigirse en verdaderas alternativas de gobierno, y el valor *eficacia*, que ofrezca a la mayoría la posibilidad de ejercer efectivamente el derecho a gobernar.

Las reglas del juego deben procurar un equilibrio entre ambos valores, que favorezca la relación dinámica entre gobierno y oposición y que, sin menoscabar el derecho de la oposición a controlar al gobierno, permita a éste cumplir con el mandato emanado de la ciudadanía.

Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas

Sofía Monsalve y Susana Sottoli*

SUMARIO:** I. Introducción. II. El enfoque de la ingeniería constitucional. 1. Marco conceptual del análisis político-institucional. 2. Enfoque metodológico. 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. III. Las instituciones políticas desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico. 1. Marco conceptual del análisis político-institucional. 2. Enfoque metodológico. 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. IV. Conclusiones: los enfoques institucionales en perspectiva comparada. Bibliografía.

I. Introducción

En los años ochenta, buscando explicar diferencias en los logros alcanzados por los países industrializados a nivel económico y social, las investigaciones sobre las políticas públicas en Europa redescubren la importancia del factor institucional para el desarrollo político. Si bien el resurgimiento de los temas institucionales se origina en este marco, éstos cobran aún más relevancia a raíz de los procesos de cambio de régimen que se inscriben en la llamada «tercera ola democratizadora» (Huntington, 1991).

La razón de la marcada atención que ha prestado la investigación a los aspectos institucionales, tanto en los procesos de transición a la democracia como en la discusión sobre su consolidación, radica fundamentalmente en dos puntos (Merkel, 1996: 74-76): por un lado, el paso decisivo que marca el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático lo constituye la transmisión del poder político en manos de un grupo de personas a un conjunto de normas y reglas institucionalizadas. Son dichas normas e instituciones las que van a decidir en adelante sobre la distribución de poder y recursos tanto políticos como económicos en esa sociedad. Por otro lado, las

instituciones desempeñan un papel clave en la consolidación democrática, ya que ellas se establecen antes de que se reestructuren y transformen otros factores que también van a influir en la consolidación de la democracia a largo plazo —tales como la cultura política y la articulación de organizaciones que representan los diferentes intereses sociales y políticos—; por lo tanto, las instituciones afectarán desde los inicios democráticos el desarrollo de estos otros factores.

Además de estas apreciaciones, siguiendo a Robert Dahl, se infiere que la cuestión institucional adquiere importancia vital especialmente en el momento en que una sociedad está empeñada en abonar de manera adecuada el nuevo terreno sobre el cual la democracia pueda prosperar. Se trata de trazar las coordenadas fundamentales de la institucionalidad política con vistas a la consolidación democrática. Para las sociedades que ya gozan de condiciones favorables para la existencia de la democracia, en cambio, la cuestión institucional pasa a un segundo plano, por lo menos en lo que concierne a la estabilidad y al mantenimiento de aquélla (Dahl, 1996: 178).

En América Latina, la investigación acerca de la transición a la democracia confirma la relevancia de los aspectos institucionales ocupándose, por ejemplo, del análisis de los procesos electorales y su significado para el curso de las transiciones e iniciando el debate sobre las características, ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de gobierno (debate presidencialismo *versus* parlamentarismo) de cara a posibles reformas del orden institucional vigente que

* Susana Sottoli, paraguaya, es socióloga, investigadora y candidata a doctorado en Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania; Sofía Monsalve, colombiana, es candidata a magister en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg, Alemania.

** Esta contribución se publicará en: Dieter Nohlen y Mario Fernández (Ed.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1997.

apunten a favorecer la estabilidad, la gobernabilidad y, en suma, la consolidación de las democracias restablecidas (véase Nohlen/Thibaut, 1994).

Es evidente entonces que la llamada «tercera ola democratizadora» y la subsiguiente cuestión de la consolidación de estas jóvenes democracias llevaron a las ciencias políticas a desempolvar viejas preguntas del constitucionalismo tradicional, como lo son las relacionadas con la importancia de la configuración institucional para el desarrollo de la democracia. Si bien la investigación actual retoma algunos planteamientos tradicionales, se presentan grandes diferencias entre lo que se ha denominado el «viejo institucionalismo» y este «nuevo institucionalismo». El primero concebía las instituciones como un sistema formal de reglas que organizan y regulan el poder que deben ser examinadas a la luz de criterios normativos y de consistencia lógica para garantizar su correcta construcción y aplicación. Así, el orden institucional era considerado como el factor fundamental del cual dependía el desarrollo óptimo de la democracia. El «nuevo institucionalismo», en cambio, al tiempo que amplía el concepto institucional volviéndolo más sociológico, disminuye la pretensión explicativa de las instituciones como factor único y fundamental del cual depende el enraizamiento democrático, a pesar de seguir considerándolo central.

Dentro del «nuevo institucionalismo», no obstante, existe una serie de vertientes y enfoques que difieren bastante entre sí, no sólo en cuanto a la conceptualización de las instituciones y al interés epistemológico de su estudio, sino también en lo que respecta al método y al instrumental analítico empleado.

El siguiente artículo se propone observar en detalle tales diferencias, dado que la investigación tiende a veces a pasarlas por alto, sin percatarse de que ellas son en gran medida las responsables de que se llegue a determinados juicios y conclusiones sobre los temas institucionales. Aguzar la atención sobre estos puntos contribuirá, además, a hacer que la recepción de los diferentes estudios sea más crítica y cuidadosa.

Dentro de los diferentes enfoques presentes en la literatura neoinstitucional, se han escogido para el presente análisis la ingeniería constitucional de Giovanni Sartori y el enfoque histórico-empírico de Dieter Nohlen. A continuación, se hará una presentación sistemática de los dos enfoques siguiendo determinados criterios que, además, podrían servir

eventualmente para el análisis de otros enfoques y, por tanto, para ampliar la comparación de perspectivas en el ámbito institucional. Se trata de los siguientes criterios:

1. El marco conceptual del análisis político-institucional: Este criterio contempla dos aspectos: Por un lado, la concepción teórico-institucional en términos estrictos, es decir, el concepto de institución empleado, el significado asignado a las instituciones políticas para el funcionamiento del sistema político, si a ellas se les atribuye el carácter de variable dependiente o independiente, los intereses y objetivos de la indagación, ámbito y condiciones del análisis, así como, dado el caso, la orientación normativa del mismo. El segundo aspecto se refiere a la concepción operativo-institucional, es decir, cómo se concibe el proceso de reforma institucional, cuáles son los límites y posibilidades atribuidos a la ingeniería política en el mismo, cuáles son sus actores principales y cuál es el rol de las ciencias políticas en dicho proceso. En general, este criterio abarca la conceptualización acerca de la génesis y reforma de las instituciones políticas, así como de los efectos producidos por diferentes arreglos institucionales sobre el sistema político.

2. El enfoque metodológico: Se trata de identificar cuáles son los fundamentos de la estrategia metodológica empleada, la noción de causalidad subyacente, los objetivos y resultados metodológicos.

A fin de ilustrar mejor los enfoques institucionales, se procederá luego a presentar desde cada perspectiva la relación entre los tres componentes institucionales fundamentales del sistema político, a saber, sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos: Se trata de caracterizar cómo es considerada dicha relación, si se postulan relaciones de causalidad entre ellos y, en caso positivo, qué orientación adquieren.

Finalmente, a modo de conclusión, se llevará a cabo una comparación para visualizar mejor las similitudes y diferencias entre ambos enfoques.

II. El enfoque de la ingeniería constitucional

1. Marco conceptual del análisis político-institucional

El punto de partida de la reflexión institucional de G. Sartori se halla en su crítica al «primitivismo democrático» de los años sesenta. Con esta denominación Sartori se refiere a aquellas teorías y posiciones democráticas que ven el perfeccionamiento de la democracia en el mero aumento de los derechos, la participación y el poder de un número cada vez mayor de personas. Lo problemático de estas concepciones radica, según él, en la sobrevaloración de la «dimensión horizontal de la democracia» en detrimento de la «dimensión vertical», es decir, de los aspectos relacionados con la organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno. Estas cuestiones resultan de extraordinaria actualidad y relevancia no sólo en procesos de democratización y consolidación democrática, sino también en democracias establecidas, a raíz de ciertos déficit funcionales que se presentan en los respectivos sistemas políticos.

Sartori denomina su enfoque teórico «ingeniería constitucional» (1996:1) para poner de relieve sus diferencias con el constitucionalismo en sentido clásico: no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal, pues, a su parecer, ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos. Así pues, una constitución debe ser concebida como una estructura basada en estímulos que funciona justamente gracias a los motores del incentivo y de la disuasión. En este sentido, y como no basta con quedarse en el estudio formal de las normas constitucionales, el análisis de las condiciones reales en las que debe funcionar una determinada constitución adquiere gran importancia. Es necesario anotar aquí que Sartori no tiene en mente en primera instancia las condiciones socioeconómicas o de cultura política de un país sino, sobre todo, las condiciones del sistema político mismo, es decir, el sistema de partidos y el sistema electoral.

El objetivo de Sartori consiste en estudiar cómo las instituciones políticas se relacionan estructuralmente unas con otras y en preguntarse si esas

estructuras son capaces de funcionar adecuadamente o no. En caso negativo, se plantea entonces la cuestión acerca de cómo sería posible aumentar la capacidad funcional o la gobernabilidad de un sistema político, y en consecuencia, de qué manera se deberían reformar las instituciones para cumplir este propósito.

Al tratamiento de estos temas subyacen tres presupuestos: En primer lugar, para analizar los efectos que surgen en la interacción de las diferentes instituciones, el estudio de Sartori se limita en su mayor parte únicamente al nivel de la *polity*. En este sentido, Sartori le otorga al factor institucional el carácter de variable independiente.

El segundo presupuesto concierne a la concepción de causalidad en las ciencias sociales a la cual se adscribe Sartori. Esta concepción acepta en principio la interrelación circular de los fenómenos, pero supone que una vez escogido un cierto corte de la realidad para el análisis, es posible determinar de un modo inequívoco las relaciones causales que existen en esa serie determinada de fenómenos. Gracias a ello, es posible entonces expresar el conocimiento adquirido en forma de leyes del siguiente tipo: dado el fenómeno A, A implica el efecto B si y sólo si se cumple la condición X. Las leyes son entendidas en este caso como generalizaciones con capacidad explicativa que descubren una regularidad. Así, por ejemplo, las leyes relativas a los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos tienen la pretensión de predecir todos y cada uno de los casos particulares a los cuales ellas se refieren.

El tercer presupuesto consiste en la convicción de que las instituciones se pueden reformar y modificar libremente sin estar sujeto a límite alguno. Como ya se dijo, debido a que se parte del presupuesto de que la relación causa-efecto se puede determinar inequívocamente, las reformas institucionales son en esencia un asunto de expertos tecnócratas quienes, orientándose en modelos existentes y exitosos, diseñan soluciones racionales a los problemas planteados.

A pesar de que el estudio de Sartori se desarrolla la mayor parte del tiempo a nivel empírico-analítico (es decir, cómo está compuesto un sistema político, cómo funciona, etc.), su análisis desemboca finalmente en ciertas afirmaciones de tipo normativo. Ello ciertamente difiere de las concepciones normativas del constitucionalismo tradicional que buscaban la perfección de las instituciones en sí

mismas, las cuales debían encarnar valores como la justicia, el bien común, etc.; en el caso de Sartori, su preocupación normativa apunta a la dimensión funcional de las instituciones, es decir, si éstas están en capacidad de cumplir sus funciones esenciales, entre ellas la de gobernar. De ahí su énfasis en el criterio de la gobernabilidad para el análisis constitucional. Es así como Sartori no sólo se pregunta cómo puede un sistema político dado funcionar de manera óptima, sino también, de modo más general, cuál es el sistema político que mejor funciona. A la luz del criterio de la gobernabilidad, Sartori concluye que el mejor entre los diferentes sistemas de gobierno existentes es el semipresidencialismo, no porque sea el mejor en sí, sino porque es el que mejor se puede aplicar (1994: 137). El semipresidencialismo aventaja al presidencialismo en cuanto que el primero está en capacidad de desempeñarse mejor, es decir, de no trabarse con mayorías divergentes. Sin embargo, en el semipresidencialismo la posibilidad de un bloqueo institucional no está del todo descartada. Superar este déficit conduciría a encontrar el mejor sistema de gobierno. Con este propósito en la mira, Sartori presenta su propuesta del «presidencialismo alter-nante» (*alternating presidentialism*, 1994: 153). Se trata de un sistema político de motor doble, el cual no se activa paralela —como en el semipresidencialismo— sino sucesivamente; en otras palabras, se trata de un sistema parlamentario que en caso de presentar problemas de gobernabilidad, sería sustituido por un presidencialismo.

Acerca de los límites de la ingeniería constitucional, Sartori se pronuncia expresamente recién en su artículo «Constitutional Engineering and its Limits» (1996). Allí afirma que los límites de una reforma institucional están dados por las condiciones que cada caso concreto impone. Estas condiciones forman parte importante del análisis (*condition analysis*), ya que sólo teniendo en cuenta este aspecto se podrán estimar aproximadamente los efectos de la reforma, y en consecuencia, esto posibilitará reconocer a tiempo errores o «imposibles» de realizar para buscar otras alternativas. Además de las condiciones referidas al sistema de partidos y al sistema electoral, Sartori no especifica si hay otras condiciones que deberían ser incluidas en dicho análisis. Teniendo en cuenta las anteriores publicaciones de Sartori sobre el tema (1967 y 1994), en las que afirmaba de manera rotunda la posibilidad de modificar libremente, es decir, sin limitación alguna, las instituciones, llama la atención

entonces que al hablar de los límites de la ingeniería constitucional en su último artículo, está disminuyendo de hecho las pretensiones y el alcance de su enfoque.

2. Enfoque metodológico

Tal como se lee en el título de su libro *Comparative Constitutional Engineering*, el método comparativo desempeña un papel central en el enfoque de Sartori desde dos puntos de vista: tanto para la generalización empírica como para la comprobación de hipótesis. Para efectos del primer propósito, el enfoque se basa en tipologías utilizando como criterios clasificatorios las características y la lógica sistémica particular de cada una de las diferentes formas de gobierno. A partir de ello, establece generalizaciones sobre los fenómenos observados. En la mayor parte de su análisis, Sartori procede de modo inductivo y se sirve del método de falsificación del racionalismo crítico para probar el alcance de sus hipótesis por medio de la comparación empírica, corrigiéndolas según sea el caso.

En tanto Sartori culmina su estudio postulando el «mejor» sistema de gobierno (*alternating presidentialism*) cabría pensar en un cierto quiebre metodológico en su proceder. Si bien para formular su propuesta Sartori parte del análisis inductivo de las falencias del sistema semipresidencial (calificado por este autor como el mejor sistema de gobierno existente en la realidad), la propuesta del mejor sistema se deriva en últimas de presupuestos normativos de carácter teórico-deductivo.

3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos

Teniendo en cuenta su concepción de causalidad, podría decirse que Sartori busca establecer una relación de causalidad inequívoca y lineal entre estas tres variables del sistema político. El tratamiento que éstas reciben en su análisis podría esquematizarse de la siguiente manera: el sistema electoral adquiere el carácter de variable independiente que determina el sistema de partidos. Este, por su parte, si bien no

determina el surgimiento de un sistema de gobierno en particular, sí constituye la principal variable independiente que influye en la capacidad funcional de las formas de gobierno.

Siguiendo los estudios de Duverger que buscaban precisar la relación entre sistema electoral y sistema de partidos estableciendo leyes al respecto, Sartori procede a reformular los enunciados de Duverger, postulando cuatro leyes sobre los efectos ejercidos por el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Estas leyes especifican la combinación de condiciones suficientes y necesarias que producen un determinado efecto en el sistema de partidos. Así, a manera de ejemplo, la primera ley establece que dado un sistema estructurado de partidos y una distribución uniforme de los votos en las circunscripciones electorales (condiciones necesarias conjuntas), el sistema electoral por mayoría relativa (condición suficiente) causa un sistema bipartidista (efecto) (Sartori, 1994: 45).

Con respecto a la relación sistema de partidos y sistema de gobierno, Sartori lleva a cabo un análisis en el cual primeramente estudia en detalle las características esenciales de los diferentes sistemas de gobierno, luego determina las condiciones necesarias para su buen funcionamiento, entre las cuales se destaca el sistema de partidos, para finalmente sopesar las diferentes formas de gobierno y concluir de ese modo cuál es la mejor desde el punto de vista funcional. Así, a modo de ilustración de cómo Sartori concibe esta relación, se menciona aquí el caso del presidencialismo cuyas condiciones de funcionamiento óptimo se basan en la existencia de un sistema bipartidista o de un sistema de partidos pequeño y bipolar, con un grado relativo de disciplina partidaria para facilitar la formación de una mayoría parlamentaria favorable al presidente.

III. Las instituciones políticas desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico

1. Marco conceptual del análisis político-institucional

Desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico, los estudios de D. Nohlen y colaboradores se proponen fundamentalmente un análisis diferenciado del cambio institucional en contextos de democratización (Nohlen/Kasapovic, 1996: 13). Así, a partir de un interés de larga data en la génesis de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y sobre el funcionamiento del sistema político en general, las investigaciones del grupo de Heidelberg se extienden al estudio de los procesos de transición de regímenes autoritarios y totalitarios a sistemas democráticos y participan en el debate institucional que busca encontrar respuestas al problema de la estabilidad política, la gobernabilidad de los regímenes democráticos y las posibilidades de consolidación de los mismos, no sólo en Latinoamérica sino también en otros contextos (Nohlen/Fernández, 1991; Nohlen/Kasapovic, 1996).

Desde reflexiones que se acercan a la perspectiva del neoinstitucionalismo, se atribuye en este enfoque ciertamente un significado importante a las instituciones en el desarrollo político. Como premisa central, sin embargo, se afirma que el verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de arreglos institucionales particulares dependen de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. Dada la alta complejidad de la realidad analizada, se considera importante garantizar un abordaje tal que admita una multiplicidad de factores explicativos y de análisis. Así, ni el desarrollo político en general, ni la estabilidad política de un sistema en particular son analizados en dependencia exclusiva y absoluta de su institucionalidad política (Nohlen/Fernández, 1991).

Con estas afirmaciones se cuestionan las posiciones cercanas al llamado «viejo institucionalismo», que pretenden explicar todo el desarrollo político a partir de las instituciones, como, por ejemplo, las posiciones expresadas en el curso del debate sobre las formas de gobierno «Presidencialismo *versus* Parlamentarismo» (Nohlen/Fernández, 1991; Linz/Valenzuela, 1994; Thibaut, 1996). Por el contrario, desde la perspectiva histórico-empírica, las instituciones son conceptualizadas como expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizados en una sociedad. Así, por ejemplo, la génesis de los sistemas electorales es analizada esencialmente como

resultado de confrontaciones entre clases sociales y grupos políticos en el proceso de su propio desarrollo político.

Se aboga entonces por una suerte de «institucionalismo ilustrado», el cual se considera más adecuado ante la complejidad de las relaciones a ser explicadas. A nivel analítico, ello implica que —al contrario de explicaciones monocausales— resulta imprescindible la consideración de múltiples variables para el análisis causal. Se concibe así una relación más compleja entre variables: es decir, las relaciones de causa-efecto son entendidas en el sentido de una causalidad circular antes que linear progresiva (Nohlen, 1994 a:10). No basta, por tanto, suponer que A causa B, sino también que B tiene a su vez un efecto sobre A. Por tanto, se afirma que las influencias de las instituciones sobre los fenómenos políticos son más bien indirectas, múltiples, mediatizadas, dependientes del contexto y, por consiguiente, extremadamente difíciles de ser sujetas a generalizaciones (Thibaut, 1996).

En el nivel normativo, se rechaza el llamado «enfoque del mejor sistema» (*best system approach*), es decir, no existe un modelo ideal válido más allá de toda consideración de tiempo y lugar. Los efectos de configuraciones institucionales particulares sobre el sistema político dependen de variados factores. Por tanto, los contextos temporal y de lugar deben ser sistemáticamente incluidos en el proceso de ingeniería política. Posiciones que privilegien tal o cual orden institucional de forma categórica, tales como, por ejemplo, el sistema de representación proporcional frente al de representación por mayoría (Lijphart, 1993), o bien, el parlamentarismo como forma de gobierno frente al presidencialismo (Linz, 1990 a y b), no son sostenibles desde esta perspectiva (Nohlen/Kasapovic, 1996: 180). Por el contrario, se resalta la existencia de diferentes tipos de democracias estables, basadas en formas institucionales intermedias entre los tipos ideales, de múltiples y variadas características.

En el nivel operativo, se favorece la adaptación de determinados sistemas o modelos institucionales en el proceso de la construcción institucional democrática en contextos de transición, antes que la transferencia directa de instituciones provenientes de otros contextos. La transferencia de instituciones, es decir, la «importación» de instituciones democráticas occidentales y su implementación en las nuevas democracias ocurre frecuentemente sin que se lleve a

cabo una adecuada problematización del contexto histórico en el cual se realiza la transferencia. La adaptación de modelos institucionales a circunstancias sociales, culturales y políticas específicas, por el contrario, permite encontrar soluciones institucionales contingentes, de acuerdo a las características del país o a las fases del desarrollo político en cuestión.

En lo que respecta a las reformas institucionales, se defiende la tesis según la cual se considera que son las relaciones concretas de poder existentes en un contexto dado las que van a decidir sobre posibles reformas político-institucionales. Así, los sistemas electorales o las formas de gobierno no pueden, según esta perspectiva, ser prescriptos de forma social-tecnológica y ahistórica. En contra de la idea de modelos, planes o construcciones surgidos de un diseño racional en procesos de ingeniería y consultoría política, se propone una perspectiva que conceptualiza el proceso de conformación del orden institucional como un proceso histórico, en cuyo transcurso emergen las instituciones políticas como resultado de las negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado (Nohlen/Kasapovic, 1996: 159ss.).

Por lo demás, se considera que los debates acerca de reformas institucionales que se desarrollan en torno a la oposición entre pares conceptuales opuestos que representan tipos ideales, tales como representación por mayoría *versus* representación proporcional, o bien, parlamentarismo *versus* presidencialismo, poseen una naturaleza puramente académica y por tanto poco conducente en el plano de la realidad política concreta. Por un lado, una cantidad importante de información y capacidad de diferenciación se pierden cuando la discusión se realiza al nivel de abstracción de las grandes categorías conceptuales, es decir, las variaciones reales de los tipos básicos existentes quedan así fuera del análisis. En este sentido, se defiende la posición, según la cual, no son los propios modelos ideal-típicos, sino precisamente sus respectivas variaciones las que se han establecido como modelos institucionales exitosos en la experiencia histórica. Esto se verifica por ejemplo, en el desarrollo de las democracias europeas después de la Segunda Guerra Mundial, el cual precisamente confirma la importancia de realizar adaptaciones funcionales de los modelos básicos, teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países (Thibaut, 1996). Por otro lado, reducir la cuestión de la institucionalidad política a sólo dos grandes

alternativas básicas, implica no con poca frecuencia una posición normativa, la cual, como ya se mencionó, supone la búsqueda del «mejor» orden institucional. Frente a ello se enfatiza la necesidad de un debate más orientado por consideraciones históricas y que tome en cuenta las opciones institucionales concretas que se ofrecen en cada contexto particular. En resumen, en contra de argumentaciones teórico-deductivas basadas en tipos ideales no suficientemente diferenciados, se favorece el análisis al nivel de los fenómenos histórico-contingentes, que permita un tratamiento más adecuado de las particularidades del fenómeno analizado.

En cuanto a las opciones de reforma institucional se postula la tesis de las «opciones limitadas», la cual fue originalmente formulada con relación a los sistemas electorales en los países industrializados y posteriormente confirmada en investigaciones que incluían otros casos de estudio (Nohlen, 1984; Lijphart, 1994). La tesis establece que las reformas a los sistemas electorales generalmente se mantienen dentro del tipo básico existente y que aquellas reformas que suponen un cambio del principio de representación o que de alguna manera modifican la esencia del sistema electoral, son poco frecuentes o raramente se llevan a cabo. Empíricamente se podría así comprobar que en la mayoría de los casos las reformas están dirigidas a mejorar el principio de representación ya existente. Algo similar podría comprobarse en relación a las reformas relativas al sistema de gobierno. Estas afirmaciones apuntan al hecho de que la mayoría de las veces la realidad histórico-política está caracterizada por una libertad de opciones mucho menor que la que sugieren los debates académicos (Nohlen/Kasapovic, 1996: 209). Sólo ocasionalmente, sobre todo en tiempos de crisis política o de cambios profundos, es considerada nuevamente la cuestión de la reforma institucional por parte de los actores políticos con poder de decisión.

2. Enfoque metodológico

El enfoque histórico-empírico, tal como es representado por Nohlen y el grupo de investigación de Heidelberg, pone énfasis fundamentalmente en la dimensión histórica de los fenómenos analizados y en el carácter empírico de la investigación a efectuarse. El componente histórico de esta estrategia

metodológica no se reduce simplemente a considerar lo histórico como una cronología de eventos. Por el contrario, lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial. El elemento del enfoque se desprende de su anclaje empírico.

En el centro de la estrategia metodológica de este enfoque se encuentra el método comparativo. La comparación es utilizada con el objetivo de formular generalizaciones empíricas y para la comprobación de hipótesis. A partir del análisis histórico-individualizante de cada caso se llega inductivamente a generalizaciones de alcance medio. Este proceder debe servir para evitar tanto una subvaloración como sobrevaloración de variables o fenómenos particulares.

Por lo demás, se asigna en este enfoque un significado importante a la precisión conceptual y terminológica para la tarea comparativa. Se busca llegar a ordenamientos clasificatorios los cuales suponen criterios comparativos muy precisos, ya que tanto una falta de diferenciación como, por el contrario, un exceso de ella puede influenciar significativamente los resultados de la investigación (Nohlen/Kasapovic, 1996:12).

3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos

Desde el enfoque histórico-empírico se concibe a la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos como una trilogía cuyos componentes se encuentran estrechamente relacionados entre sí (Nohlen, 1996a y b). Esta interrelación, sin embargo, no se plantea de manera homogénea entre los tres componentes, ya que los conceptos «sistema de gobierno» y «sistema electoral» se relacionan de manera asimétrica con el concepto «sistema de partidos». De cara a la tarea de formular opciones de reforma institucional, se pone especial énfasis en la necesidad de entender correctamente la relación interna de la trilogía.

La asimetría entre los elementos conceptuales se refiere especialmente a dos aspectos: por un lado, a la capacidad de la variable «sistema de partidos» para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma institucional. En efecto, la variable «sistema

de partidos» no es una variable institucional en sentido estricto, tal que ofrezca alternativas a la ingeniería política, a diferencia de las otras dos variables mencionadas. Mientras que la decisión de los actores políticos o constitucionales define la elección de una determinada forma de gobierno o de un sistema electoral específico, la concretización de una determinada configuración del sistema de partidos no depende de la decisión de los actores políticos o constitucionales, sino más bien de factores históricos y socioculturales que no admiten el mismo grado de intervención voluntaria de los actores para su transformación. Es decir, en el campo de la consultoría política o del diseño institucional, el espectro de intervención se restringe generalmente a la forma de gobierno y al sistema electoral. Por otro lado, la asimetría se manifiesta en relación al estatus de la variable «sistema de partidos» frente a las otras dos variables. Ella está esencialmente en función de las decisiones político-institucionales tomadas previamente acerca de la forma de gobierno y del sistema electoral. Sin embargo, es posible señalar asimismo el carácter de variable independiente que el sistema de partidos también posee. En efecto, las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidos. Así, la variable «sistema de partidos» es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y de las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro. Mientras que corrientemente en las ciencias políticas esta variable recibe el tratamiento de variable dependiente, este enfoque pone el acento en la posibilidad de abordarla desde diferentes ángulos, según la indagación planteada, lo cual refleja nuevamente la concepción multicausal, circular y contextual del enfoque histórico-empírico.

En cuanto a la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, si bien se parte de la premisa, como también lo hacen otros autores, como Sartori y Lijphart, de que los sistemas electorales poseen un significado decisivo para la estructura y dinámica competitiva de un sistema de partidos, se considera, sin embargo, que la relación entre ambos sistemas no puede ser concebida determinísticamente. En este sentido, se afirma en primera instancia que en el complejo entramado de relaciones existentes entre

sociedad, sistema electoral y sistema de partidos, no es posible asignar unívocamente a cada factor el rol de variable dependiente o independiente. Además, las condiciones de emergencia de los sistemas electorales contribuyen a determinar sus efectos; ellos son reflejo de las estructuras políticas y sociales en las cuales surgen, es decir, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos pueden también ser considerados como variables dependientes (Nohlen, 1978 en Nohlen/Kasapovic, 1996: 38). Así, también a este respecto se aplica la noción de causalidad circular: la estructura de los sistemas de partidos es tan relevante para la elección del sistema electoral como éste lo es para la estructura del sistema de partidos (Nohlen/Kasapovic, 1996: 13). Esta perspectiva no subestima el efecto estructurante que el sistema electoral puede tener sobre el sistema de partidos; el primero es, sin embargo, sólo un factor entre los varios que ejercen influencia sobre la estructura del segundo. La homogeneidad o heterogeneidad cultural, étnica, religiosa de una sociedad resulta mucho más significativa para la estructura de un sistema de partidos. Para analizar los efectos de los sistemas electorales se debe sobre todo indagar acerca de las condiciones sociopolíticas concretas dado que éstas difieren en cada caso.

IV. Conclusiones: los enfoques institucionales en perspectiva comparada

En este trabajo se han expuesto dos enfoques presentes en el campo del análisis institucional, los cuales representan formas determinadas de abordar conceptual y metodológicamente la institucionalidad política, su génesis y reforma. La distinción entre los enfoques es relevante con vistas a esclarecer las posiciones existentes en los debates políticos y académicos y, sobre todo, por la influencia que éstos tienen en las decisiones tomadas en procesos concretos de reforma institucional.

Para tal fin, a continuación se realiza a modo de conclusión una comparación entre ambos enfoques, cuyas semejanzas y diferencias se pueden observar de manera esquemática en el cuadro siguiente:

La ingeniería constitucional y el enfoque histórico-empírico en perspectiva comparada

Criterios de comparación		Enfoques	
Marco conceptual	Concepción teórica institucional	Ingeniería constitucional (Sartori): Instituciones mayormente como variable independiente.	«Institucionalismo ilustrado» (Nohlen): Instituciones como variable dependiente o independiente, según contexto y objetivos de investigación.
	Intereses y objetivos de indagación	Funcionamiento y gobernabilidad institucional. Fundamentalmente las condiciones relativas al sistema político mismo. Mayormente «polity».	Funcionamiento y gobernabilidad institucional, consolidación democrática. Condiciones históricas, sociopolíticas, etc.
Marco conceptual	Condiciones del contexto consideradas	Mayormente «polity».	«Polity» y «politics».
	Ámbito de análisis	Pretensión normativa: búsqueda del mejor sistema (en sentido funcional).	No existe el mejor sistema, énfasis en el contexto.
	Dimensión normativa	Social-tecnológica: diseño institucional racional.	Histórico-política: ingeniería política como negociación y proceso histórico.
	Concepción operativo-institucional	Libertad de opción prácticamente ilimitada.	Opciones restringidas por las particularidades del contexto histórico-político.
Enfoque metodológico	Límites y posibilidades de la reforma institucional	Mayormente expertos tecnócratas.	Mayormente actores políticos.
	Actores principales de la reforma institucional	Debería ser capaz de pronosticar. Rol central en la tarea de consultoría política	Predicción posible sólo al considerar condiciones de contexto. Rol del experto relativizado.
Enfoque metodológico	Rol de las ciencias políticas en procesos de reforma institucional		
	Estrategia metodológica	Comparativa, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual. En general, circular y multifactorial. Pero, relaciones causa-efecto determinables lineal y unívocamente en una serie dada de fenómenos. Formulación de leyes.	Comparativa, histórica, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual. Circular, multifactorial, contingente. Relaciones causa-efecto no determinables de manera lineal.
	Concepción de causalidad		

Aunque ambos enfoques comparten el interés científico de avanzar en el conocimiento de la institucionalidad política, contribuyendo a esclarecer los problemas de la funcionalidad de las instituciones y con ello de la gobernabilidad y consolidación democráticas, sus diferencias se derivan de distintos presupuestos en cuanto al tipo de conocimientos que es posible obtener a través de la indagación científica. Difieren además en sus posiciones acerca del rol de la ciencia política en ofrecer soluciones institucionales a los problemas planteados y de predecir los resultados de su aplicación en una realidad concreta.

Mientras que el enfoque de la ingeniería constitucional exige de la ciencia un conocimiento con pretensión universal, expresado en leyes que señalen relaciones causales unívocas y que permitan predecir fenómenos bajo condiciones dadas, el enfoque histórico-empírico relativiza la posibilidad de obtener certezas científicas de tal alcance, aplicables sin más ni más al ámbito de la complejidad social y política. Desde la perspectiva de la ingeniería constitucional, Sartori critica a las ciencias políticas anotando que ellas

se han dedicado únicamente a discutir aspectos teóricos y han descuidado casi por completo la aplicación práctica de sus conocimientos. Apunta Sartori que, en comparación con los economistas, quienes siempre están aplicando sus conocimientos en programas de planificación y desarrollo, los politólogos se comportan de modo muy reservado y hasta indolente en la medida en que ellos sostienen que los procesos políticos no son pronosticables y mucho menos se pueden dirigir o controlar por medio de intervenciones (1994: 29). Por su parte, el enfoque histórico-empírico se muestra reticente frente a toda formulación de relaciones causales unidireccionales entre los sistemas institucionales. Así, por ejemplo, se critica la intención de Sartori de reducir la investigación en el campo de los sistemas electorales a aquellas indagaciones que asignan al sistema electoral la condición de variable independiente (Nohlen/Kasapovic, 1996: 38). Las enunciaciones con carácter de ley acerca de los efectos de los sistemas electorales son cuestionadas en dos sentidos: o bien, ellas son formuladas de manera tan

general que pierden en contenido informativo, es decir, se convierten en triviales; o bien, se abstraen tanto de las condiciones sociales y políticas concretas, que indefectiblemente la empiria contradice las leyes formuladas (Nohlen, 1991).

No obstante estas diferencias, ambos enfoques ponen al método comparativo en el centro de su estrategia metodológica, con fines de comprobación de hipótesis y formulación de generalizaciones —en un caso con carácter de ley, en el otro como generalizaciones de alcance medio— y se distancian asimismo de estrategias metodológicas empírico-estadísticas que, al tiempo de servirse también del método comparativo, lo hacen poniendo énfasis en el tratamiento estadístico de un gran número de casos y generalmente prescindiendo de las condiciones del contexto histórico (por ejemplo, véase Lijphart, 1994).

En cuanto al aspecto normativo, ambos enfoques presentan posiciones divergentes: mientras el enfoque histórico-empírico rechaza de plano la posibilidad de identificar un único modelo institucional aplicable a todos los casos, es decir, un *best system*; la ingeniería constitucional, por su parte, apuesta a la posibilidad de diseñar de modo racional el mejor sistema institucional. Cabe resaltar que Sartori, en su búsqueda del mejor sistema, se ciñe al criterio de funcionalidad, diferenciándose así del «viejo institucionalismo». Sin embargo, con sus preferencias expresas por determinados sistemas

electorales y de gobierno, se acerca a posiciones que argumentan desde un punto de vista normativo-deductivo las ventajas de un cierto sistema sobre otro, independientemente de las condiciones de contexto (Linz, 1990 a y b).

En cuanto al aspecto operativo, los enfoques analizados se distancian en relación a los límites y restricciones atribuidos respectivamente a la ingeniería política. Mientras que, desde la perspectiva histórico-empírica, Nohlen sostiene que el campo de opciones institucionales es empíricamente mucho más restringido de lo que normalmente se supone en los debates, Sartori se refiere de manera crítica a esta posición como *no choice argument*. Específicamente, en lo que respecta a los sistemas electorales, la acusa de relativizar el significado de las reformas en este ámbito y, con ello, el significado de los sistemas electorales como tales (Sartori, 1994: 27ss.). En contra de ello, argumenta Nohlen que la tesis mencionada supone por principio una libertad de opciones institucionales y que ella solamente acentúa aquellas restricciones derivadas de circunstancias históricas, al tiempo que señala los ámbitos que sí estarían sujetos a reformas. Este debate, en última instancia, refleja la contraposición entre las posturas socio-tecnológica e histórico-política en el ámbito del *institution building* debate que puede ser expresado gráficamente con Michael Krennerich y Martin Lauga como «diseño *versus* política».

Bibliografía

- DAHL, R. «Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience», en Shapiro, I./Hardin, R. (Eds.): *Political Order*, Nomos 38, New York University Press 1996, pp. 175-206.
- HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Londres 1991.
- LIJPHART, A. «Constitutional Choices for New Democracies», en Diamond, L./Plattner, M. (Eds.): *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore/Londres, 1993, pp. 146-158.
- *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- LINZ, J.J. «The Perils of Presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990a, 1, pp. 51-69.
- «The Virtues of Parliamentarism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990b, 4, pp. 85-91.
- LINZ, J.J./VALENZUELA, A. (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vol., Baltimore/Londres 1994.
- MERKEL, W. «Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa», en Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D. (Eds.): *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske und Budrich, Opladen 1996.
- Nohlen, D. «Changes and Choices in Electoral Systems», en Lijphart, A./Grofman, B. (Eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and alternatives*, New York 1984a, pp. 217-224.
- *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske-Verlag, Opladen 1991.
- *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*. Documento de trabajo N° 14, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg 1994a.
- «Vergleichende Methode», en Nohlen, D. (Ed.): *Lexikon der Politik*, tomo 2, Politikwissenschaftliche Methoden, C.H. Beck, München 1994b, pp. 507-517.
- *Elecciones y sistemas electorales* (tercera edición), Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1995a.
- «El estado de la investigación sobre los sistemas electorales», conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 24 de septiembre de 1996a.
- «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos», conferencia pronunciada durante la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Ciudad de México, 3 de julio de 1996b.
- NOHLEN, D./FERNÁNDEZ, M. (Eds.). *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas 1991.
- NOHLEN, D./THIBAUT, B. «Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen», en Merkel, W. (Ed.) *Systemwechsel I*, Leske und Budrich, Opladen 1994, pp. 195-228.
- NOHLEN, D./KASAPOVIC, M. *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Leske-Verlag, Opladen 1996.
- SARTORI, G. «Political Development and Political Engineering». CAG, *Occasional Papers*, Aspa, Nov. 1967.
- *La política. Lógica y método en las ciencias sociales* (2da. reimpresión), FCE, México 1992.

- *Comparative Constitutional Engineering. An inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Houndmills, etc. 1994.
- *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», en Linz, J.J./Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres 1994a, pp. 106-118.
- «Constitutional Engineering and its Limits», mimeo 1996.
- THIBAUT, B. *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen 1996.

Rediseño de partidos políticos y transparencia electoral

Luis Alberto Cordero Arias*

SUMARIO: I. El nuevo contexto y el proceso de redemocratización de América Latina. II. Democracia y gobernabilidad en América Latina. III. Democracia de partidos en crisis. IV. La construcción de una democracia que integre los principios de participación y representación. V. Criterios y ámbitos básicos del rediseño de los sistemas de partidos políticos. VI. Rediseño de partidos, transparencia electoral y ética política. Bibliografía.

I. El nuevo contexto y el proceso de redemocratización de América Latina

El mundo de finales del siglo XX presencia el más extenso, profundo y veloz cambio de la historia humana. Vivimos una época cuya principal característica es el cambio y, por ende, en donde las fórmulas que funcionaron en el pasado no necesariamente son exitosas hoy.

El proceso de redemocratización de alcance mundial iniciado a mediados de los años setenta y denominado por Samuel Huntington como «la tercera ola»,¹ ha expresado de manera precisa las contradicciones y crisis inmanentes a este contexto.

América Latina no ha estado fuera de este proceso de cambio, ni mucho menos exenta de las contradicciones típicas de un proceso de esta naturaleza. Más bien, ha expresado los avances y retrocesos, los alcances y las limitaciones de la transición y consolidación democráticas. El drama radica en que apenas iniciada la construcción de una nueva institucionalidad democrática, las formas conocidas de este sistema empiezan a hacer crisis. «¡Qué paradoja! Todavía no se acaba el proceso de transición democrática cuando ya el sistema que se construye como propósito político y paradigma de libertad, respeto a los derechos humanos y posibilidad de progreso, muestra signos indudables de agotamiento.»²

Entendida como una crisis dentro de la democracia, esta hace referencia a un conjunto de déficit atinentes a la eficacia, credibilidad, moralidad y, por qué no, a la legitimidad de las instituciones democráticas.

En ese sentido, si bien hoy nadie niega los avances de la democratización, los retos que sobrevienen como resultado de estos déficit son de gran magnitud, especialmente si constatamos la persistencia de estructuras que propician la exclusión económica, social y política de amplios sectores de nuestras sociedades.

II. Democracia y gobernabilidad en América Latina

Una evaluación moderna del estado del proceso democrático en América Latina, establece que los mayores retos de la democracia están directamente asociados con la capacidad que tenga para configurarse como un sistema político gobernable. Ello implica, al menos y sin pretensión de agotar aquí la discusión, que debe avanzarse en cinco líneas básicas: incrementar los niveles de legitimidad de las instituciones políticas; propiciar un adecuado balance entre las estructuras representativas y la necesidad y demanda de mayor participación ciudadana; avanzar en la construcción de consensos en torno a objetivos nacionales; propiciar una nueva y mayor comunicación y el apropiamiento por parte del ciudadano de una cultura política basada en la participación; y desarrollar todas las destrezas conducentes a aumentar la eficacia del gobierno en la atención de las demandas y necesidades de nuestras sociedades.

* Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹ Huntington, Samuel. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press, 1991.

² IIDH/CAPEL. *Programas Estratégicos 1997-2000*. San José: mimeo, 1997.

Si bien la gobernabilidad es un concepto global que atañe no sólo a los aspectos anteriormente detallados, sino que se adentra en los ámbitos de la economía, la cultura y la propia dinámica social, sí tiene claras implicaciones políticas dado que en lo esencial entraña una nueva forma de hacer política, más dialogante, más transparente, más participativa y con instituciones políticas sometidas al escrutinio de los ciudadanos.

Como cierto es que el modelo occidental se ha basado en la representación como instrumento para viabilizar la democracia y hacerla más eficiente y eficaz, la esencia misma de la democracia es la participación de los ciudadanos, tanto en la gestación de las decisiones políticas como en el control de la implementación de las mismas.

Los problemas de credibilidad y el aún más grave fenómeno de la creciente crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, con especial énfasis en los partidos políticos, demuestran que el actual esquema de organización democrática no favorece los intereses, expectativas y necesidades de una sociedad cada vez más compleja y con demandas mayores y más diversas.

Comprendida de esta manera, la democracia plantea serias dificultades para la «gobernabilidad». Hay quienes hablan de que la democracia es un sistema ingobernable en sí mismo. Problemas que se presentan en diferentes niveles: entre instituciones o poderes públicos, que en lo esencial atañe a la capacidad gerencial de respuesta de las instituciones para resolver demandas de los ciudadanos y grupos organizados; entre el gobierno y los partidos políticos, que hace referencia a la posibilidad de que se generen acuerdos o desacuerdos entre las fuerzas político-electorales, en torno a políticas electorales o a estrategias de gobierno (cabe señalar que el escenario por excelencia para este nivel de gobernabilidad o ingobernabilidad es el parlamento), y entre el gobierno y los partidos políticos con los ciudadanos en general.

Esta última es la más importante y la más seria de atender, porque tiene que ver con la capacidad que tengan las instituciones políticas y los partidos como organismos de intermediación, para integrar a los ciudadanos al sistema político. Es decir, la destreza que tenga el poder político para abrir espacios de participación y control, que aseguren a la sociedad civil —en sus organismos e individuos— la incorporación efectiva de sus intereses y demandas.

Ello habla de la necesidad de comprender la gobernabilidad en un contexto que va más allá del ámbito estrictamente político, para enraizarse en la concepción misma de proyecto de desarrollo.

Ahora bien, difícilmente habrá un sistema político inclusivo y gobernable si el esquema socioeconómico que está a la base es excluyente de amplios sectores de la población. Por eso, cuando hablamos de que la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad de los partidos e instituciones de gobierno para incorporar las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales, nos referimos a la articulación de las mismas en el marco de un proyecto que va más allá de la mera participación electoral y política, para enfocarse en la integración del ciudadano a la economía y a la sociedad.

Por ello, al facilitar e incrementar el flujo y reflujo de opiniones y acciones entre gobernantes y gobernados, se propicia un mayor grado de legitimidad y la consecuente estabilidad para el sistema. Cuando no existen cordones umbilicales entre los diferentes órganos estatales y políticos, y entre éstos y la ciudadanía, el grado de ingobernabilidad es mayor y en consecuencia, la gente común tiende a desarrollar opiniones y actitudes de apatía y desencanto que pueden desembocar en conductas individuales y colectivas de rechazo y confrontación.

Queda claro, por tanto, que las fronteras de la democracia no se agotan en la representación política, sino que ésta requiere de un esfuerzo sostenido de acrecentar la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, con todas las consecuencias que ello implica desde la perspectiva de la construcción de una nueva democracia.

Dado esto, cualquier reforma política del Estado que tenga como norte construir sociedades gobernables, «... parte de repensar el papel que sus instituciones deben cumplir de cara a las nuevas realidades del continente».³ Es decir, más allá de los enfoques fiscalistas de reducción del aparato estatal o de la política de privatizaciones y transferencia de competencias que recorre el continente, se requiere un rediseño integral, que posibilite el adecuado posicionamiento de los institutos políticos.

³ *Ibidem.*

III. Democracia de partidos en crisis

Uno de los temas recurrentes en las discusiones políticas contemporáneas es el dilema sobre el perfil y el futuro de los partidos políticos. Es común escuchar a académicos, comunicadores, dirigentes de partidos políticos y a los mismos ciudadanos plantear cuestionamientos sobre el papel que desempeñan y sobre la calidad ética y política de la clase dirigencial.

Estas opiniones son resultado de múltiples factores, pero especialmente de la creciente insatisfacción que tienen los ciudadanos con el desempeño de los políticos en los gobiernos, percepción que se expresa frecuentemente en los pobres resultados que obtienen en las encuestas.

La crisis de los partidos políticos tiene que ver —en lo esencial— con la capacidad que tienen estos para responder a las expectativas y necesidades de la sociedad, con la versatilidad que demuestran para aglutinar intereses diversos —consensuándolos en proyectos coherentes— y con la habilidad para captar y sostener la confianza de los ciudadanos. Más aún, la crisis tiene que ver con la percepción que los ciudadanos tienen sobre el papel que eventualmente desarrollarían en el gobierno, tanto desde la perspectiva gerencial, como desde la perspectiva ética.

Por ello no podemos hablar de crisis de partidos políticos en sí mismos, sino en relación con el amplio y complejo espectro de las percepciones de los individuos sobre la eventual satisfacción de sus necesidades y expectativas. La crisis de los partidos no es sólo resultado de deficiencias internas, sino de que se han vuelto anticuados en relación con los cambios operados en la sociedad.

En tal virtud, al hablar de rediseño o reorganización partidaria no debemos pensar sólo en la aplicación de los modernos conceptos e instrumentos de la administración y la gerencia, sino de cómo éstos sirven a los partidos para insertarse en las nuevas realidades políticas que emergen con la época que vivimos.

La crisis partidaria no se soluciona con cambios organizativos en su sentido más estricto, sino con un cambio en la concepción misma de los partidos y de su función en el sistema político y social. La aplicación de los conceptos de eficiencia y eficacia —tan difundidos como malversados hoy día— no resuelve por sí misma el problema de la capacidad para aglutinar intereses diversos, factor que está en la base

misma del concepto de partido político. Más aun si se considera que su función de intermediación política entre la sociedad y el Estado, si bien mantiene vigencia, debe ser replanteada para facilitar el tránsito hacia una democracia participativa.

En ese sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) considera que uno de los retos fundamentales para la sobrevivencia de las organizaciones políticas radica en la capacidad que tengan éstas para concebirse en el marco de la nueva democracia que empieza a surgir y que no resiste los límites de la representación, como única forma de expresión.

IV. La construcción de una democracia que integre los principios de participación y representación

Tal y como hemos venido señalando, la democracia en el continente se orienta a incrementar los ámbitos y alcances de la participación ciudadana y, dentro de ésta, la política. Dado ello, los retos políticos de nuestros países pasan por propiciar y desarrollar una cultura democrática, basada en valores como la tolerancia, la cooperación, la concertación, la transparencia, la ética y la participación misma.

Aunque la incorporación de esta perspectiva conlleva un recambio de la democracia hacia formas más participativas, no implica desechar las instituciones representativas por ineficientes e ineficaces. La tarea comprende el construir puentes entre la representación política como instrumento que facilita la gobernabilidad y la participación como expresión más avanzada y completa de democracia.

El IIDH/CAPEL apuesta por la creación de un sistema mixto de democracia representativa con mayores niveles de participación, meta que requiere tanto como cambiar algunos elementos de la concepción de democracia vigente, como formular una nueva noción de ciudadanía que rompa con la herencia creada por el paternalismo y el formalismo de nuestros estados.

Esto plantea de entrada la posibilidad de generar un cambio cualitativo en la cultura política de nuestras sociedades. «A los retos de construir una cultura democrática dentro del marco de instituciones políticas representativas, se agrega ahora el reto de

que su nuevo signo, más participativo y solidario, se centre en la figura del ser humano individualmente considerado (con toda la potencialidad de que tenga a la disposición todos los recursos necesarios para expresarse, criticar o participar si así lo desea), o como participante en el marco de instancias ciudadanas que lo aglutinen y reúnan.»⁴

V. Criterios y ámbitos básicos del rediseño de los sistemas de partidos políticos

Para plantear un adecuado proceso de rediseño de partidos políticos, conviene determinar con precisión las razones que están a la base de sus problemas de democratización interna, de financiamiento, ideológicos o programáticos y organizacionales; más aún, aunque presenta serias dificultades, es necesario conocer los factores endógenos y exógenos que determinan la existencia de estos problemas dentro de las estructuras partidarias.

Precisamente por ello, a la base de cualquier proceso de esta naturaleza se debe plantear la conveniencia de realizar un diagnóstico específico de la situación de los partidos, para evaluar, al menos, aquellos aspectos que corresponden a sus mecanismos de toma de decisiones, al posicionamiento estratégico del partido en el entorno político y social, a la organización funcional de cara a la obtención de objetivos y a los estilos de liderazgo que predominan.

Ese diagnóstico debe atender tanto la dimensión individual de los institutos políticos, como la perspectiva del sistema que los engloba y articula. En razón de ello, el IIDH/CAPEL ha visualizado siempre el apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones políticas en función de *sistemas de partidos u organizaciones políticas*.

Desde esta premisa, resulta difícil concebir la modernización o el rediseño de un partido político en su carácter individual, si no se modernizan las condiciones objetivas de actuación de los mismos y si dichas condiciones no responden a un proyecto de democracia y de sociedad dialogado y concertado.

Partiendo de ese criterio básico, el IIDH/CAPEL habla de por lo menos cuatro dimensiones de reforma o rediseño partidario, como base para el reposicionamiento de los partidos políticos ante la sociedad:

«**Dimensión legal estatutaria:** Esta dimensión se concibe tanto en función de contribuir a la modernización de los esquemas reguladores de acción de los partidos y organizaciones políticas —dado en algunos casos en el marco de las leyes electorales o como leyes de partidos políticos, específicamente—, como de facilitar la modernización de los estatutos internos, todo ello con el fin de propiciar procesos de democratización interna.»⁵

No cabe duda que los mayores retos en cuanto a la modernización de los marcos legales que regulan a los partidos políticos, giran en torno a por lo menos tres temas: la incorporación o no de las nuevas formas de organización política y los niveles en que estas expresiones deben participar; el tipo y alcances del financiamiento, con especial énfasis en sus regulaciones, y los niveles de apertura o restricción que el sistema adopta.

Este último punto es muy sensible dado que no parece haber una tendencia claramente establecida, más bien constatamos procesos de signo contradictorio entre sí: de sistemas completamente abiertos como el de Nicaragua —en la elección de 1996 participaron 23 organizaciones políticas a nivel presidencial— hasta sistemas fuertemente restrictivos como el peruano de la era Fujimori. La discusión entre sistemas bipartidistas como el de Costa Rica o multipartidistas como el de Guatemala, para citar algunos entre muchos casos, parece adquirir una tremenda actualidad en un momento en que se discute la existencia misma de los partidos políticos.

«**Dimensión de rediseño institucional:** Esta dimensión atiende la aplicación de metodologías que posibiliten el repensamiento de la misión de los partidos políticos, su rediseño organizacional, el planeamiento estratégico aplicado a la vida partidaria, el manejo eficiente de los recursos y los sistemas de financiamiento público y privado —tanto en su función institucional como en lo referente al financiamiento de campañas electorales—, la capacitación de los cuadros partidarios desde una perspectiva gerencial y el adecuado manejo de la

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

comunicación política, como instrumento de mejoramiento de la percepción colectiva que sobre ellos tienen los electores.»⁶

La moda del rediseño o la reingeniería ha llegado a los partidos políticos y plantea una disyuntiva de primera importancia: la tradicional clasificación entre partidos de élite y partidos de masas tiene vigencia ante las nuevas realidades de la política y la sociedad. ¿No habrá que trascender las élites políticas, tan desprestigiadas hoy en día, para dar paso a la construcción de formas organizativas más participativas y dialogantes?; ¿no habrá que trascender las élites para avanzar hacia mecanismos de participación directa de los ciudadanos, tanto a nivel nacional —consultas, referéndums o plebiscitos— como mediante la descentralización del poder, que acerca más al ciudadano a la toma de decisiones?; ¿no estará fuera de lugar la élite política que toma decisiones en el secreto de su torre no tan transparente, frente a sociedades informadas en directo a través de los medios de comunicación?; ¿será posible aspirar a la conducción de los pueblos bajo el mismo signo paternalista y autoritario que ha caracterizado nuestro desarrollo democrático, cuando el conocimiento es hoy universal y público, haciendo de la participación un derecho y no un regalo de las élites iluminadas?

Igualmente, hay que preguntarse si es factible aspirar a mantener las superestructuras partidarias que contemplan a regiones y zonas, sectores de profesionales, sindicatos, campesinos, mujeres y jóvenes —como si las mujeres y los jóvenes fueran un sector—. Será posible continuar con la política de cooptación de toda forma de organización social, como en algún momento de nuestra historia los partidos políticos lo intentaron, cuando las estructuras partidarias son cada vez menos eficaces para articular las características diversas y a veces contradictorias de todos estos sectores y grupos.

Parece que por fin habrá que comprender que hoy el partido político no es el escenario por excelencia de canalización de demandas y necesidades; que dada la complejidad de nuestras sociedades es imposible convertir a los partidos políticos en el escenario de concertación *per se*; más aún, que no le corresponde a los partidos, como no le corresponde al Estado, esa función totalizadora, sino que debe buscarse un espacio alternativo de diálogo en donde

confluyan cada uno de los actores sociales, económicos y políticos de una nación, como requisito para construir un proyecto conjunto de sociedad. Y en este escenario, los partidos serán uno más, que dialoga, que escucha, que propone y que actúa en función de lo que su naturaleza misma le reconoce y habilita.

«Dimensión ideológico-programática: Si bien el IIDH/CAPEL no cumple funciones de formación ideológica o de diseño de programas políticos, resulta vital para la modernización de las organizaciones políticas, facilitar la introducción de metodologías que las capaciten para interpretar las nuevas realidades y diseñar marcos ideológicos y programáticos útiles para la competencia electoral y para la gestión gubernamental. En ese sentido, es necesario privilegiar las técnicas de análisis de coyuntura y estructura, el conocimiento de las corrientes ideológicas, la aplicación de técnicas de planificación y programación, la implementación de técnicas para el desarrollo de ofertas políticas, entre otros.»⁷

La renovación ideológica y programática es tema de profunda discusión en nuestros días. Definida como el factor que permite diferenciar a los partidos políticos de las maquinarias electorales, las expresiones de ideología política están hoy en crisis. La caída de los socialismos históricos produjo una crisis violenta de los marcos ideológicos entonces vigentes, teniendo todo ello como contexto el más impresionante y acelerado cambio que ha vivido la historia humana. Cuando se creía que la crisis era de las ideologías de «izquierda», resulta que las expresiones ideológicas de «derecha» también flaquean ante la complejidad del cambio que vivimos.

Pero, ¿significa esto el anunciado fin de la historia de Fukuyama?,⁸ o es más bien uno de los tantos procesos de flujo y reflujo que las ideas políticas han vivido a lo largo de la historia de la humanidad. Invocar la muerte de las ideologías en el momento más luminoso de la historia, cuando la innovación y el conocimiento están llegando a niveles inéditos y están siendo accesados por el ciudadano común, admite sostener una discusión objetiva y desapasionada.

Entonces, ¿qué pasa con las ideologías de los partidos? Sencillamente que la forma exitosa de acometer tareas en el pasado, hoy ya no lo es; que las

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Bogotá: Editorial Planeta, 1992.

sociedades hiperreguladas como las nuestras, ciertamente tienen menor capacidad de adaptarse a las nuevas realidades; que hay efectivamente una onda liberalizadora, pero que no es absoluta o definitiva como lo fue la onda socialista o la predominancia paternalista de las décadas precedentes.

Lo que sí está en abierta y profunda crisis es la capacidad de los institutos políticos para leer adecuadamente la realidad cambiante en la que actúan, su capacidad para diseñar ofertas políticas consistentes, viables y creíbles, y su capacidad para comprender que hoy, como siempre, no hay una sola verdad, un solo camino o una sola opción. Y que ahora, como nunca antes, es necesario concertar y dialogar en la construcción de proyectos de sociedad, lo cual nos lleva a la última dimensión que el IIDH/CAPEL considera que hay que atender en los procesos de rediseño.

«Dimensión de relación con los otros actores políticos y con la sociedad: Mucho se ha hablado sobre la incapacidad de los partidos y organizaciones políticas para adaptarse al medio y para comprender las nuevas realidades en que existen; ha sido frecuente la denuncia de que estas organizaciones no escuchan las demandas e intereses de la sociedad y mucho menos, que tengan capacidad para construir consensos con otros institutos políticos. Dado que el concepto de la concertación como nueva forma de gobierno adquiere cada vez mayores dimensiones, ésta se convierte en una falencia de primera importancia. El IIDH/CAPEL considera necesario revertir este *autismo* de los partidos y organizaciones políticas, propiciando espacios de intercambio y concertación, mediante la creación de foros nacionales y el fortalecimiento de las capacidades de negociación a lo interno de los sistemas políticos.»⁹

VI. Rediseño de partidos, transparencia electoral y ética política

A estas alturas del ensayo, resulta evidente que nuestro criterio acerca del rediseño partidario, es que debe darse en el marco de procesos de reforma política para la democratización, que cumplan por lo menos dos elementos básicos: que faciliten de manera

práctica la adecuación de las estructuras representativas —entre ellas los partidos políticos— a los nuevos intereses ciudadanos de más participación, a las nuevas formas de intermediación y mayor control sobre la cosa pública y sobre la vida partidaria; que incorporen en la práctica democrática un nuevo estilo de hacer política, que defiendan sin reticencias el valor del diálogo —rompiendo de una vez por todas con el *autismo* de los partidos—, por la transparencia —especialmente en cuanto a los procesos internos de elección de representantes y a la obtención y administración de fondos públicos y privados—, por la reconquista de la ética en el ejercicio de las tareas partidarias y en la función pública en general y, por supuesto, por la incorporación de los nuevos conocimientos y tecnologías que facilitan la modernización institucional de los aparatos partidarios.

Difícilmente habrá un mejor posicionamiento de los partidos políticos en las percepciones de los ciudadanos, con las consecuentes mejorías en términos de credibilidad y legitimidad, si los procesos y acciones que los partidos desarrollen no son transparentes ante los ciudadanos.

Sólo en el diálogo y la comunicación permanentes con los ciudadanos, sólo mediante la incorporación sistemática de algunas prácticas —como la de administrar con transparencia los recursos que financian las campañas políticas y la vida partidaria— y con el ejercicio probo y eficiente de la función pública, es que podrá iniciarse la reversión del proceso de descreimiento general que cuestiona al partido político como interlocutor válido del ciudadano en su carácter individual y en sus diversas formas de organización social.

En particular, la reconstrucción de la confianza ciudadana pasa por el ineludible deber de rendir cuentas de la gestión pública, y del comportamiento privado. Cualquier ciudadano, sea en el estrato partidario o en el ejercicio de un cargo de representación popular, está obligado —si no por la ley, sí por la moral— a rendir cuentas de sus acciones y omisiones ante el ciudadano y la comunidad.

Y el ejercicio real y efectivo de ese deber comienza desde el instante en que una persona aspira al cargo. Al electorado debe ofrecérsele acceso irrestricto al conocimiento y a la valoración de los antecedentes de un candidato o candidata. La rendición de cuentas pasa también por el deber de

⁹ IIDH/CAPEL. *Programas Estratégicos. 1997-2000*. San José: mimeo, 1997.

informar a la ciudadanía acerca de los resultados de la gestión pública, su apego a los compromisos asumidos durante la campaña electoral o a los marcos programáticos y, en su caso, las razones que indujeron a variaciones en el rumbo.

En general, superado en buena medida el fantasma de los fraudes en los comicios y habiéndose alcanzado niveles técnicos que permiten mayor credibilidad en los sistemas y en los organismos electorales, la transparencia debe enrumbarse al interior de los sistemas de partidos como globalidad y de cada uno como organización. La democracia no debe ser sólo una conquista sobre sistemas políticos insatisfactorios, sino también el producto de la construcción cotidiana de una comunidad respetuosa y tolerante de las diferencias que la enriquecen y le son consustanciales.

Ello nos lleva a plantear la dimensión ética del proceso de rediseño de los partidos políticos. Si entendemos que la presente crisis de ideas no se agota en sí misma, sino que se debe entender como una crisis de ideales; que los ideales son cuerpos que, si bien se vinculan con las ideas, «...viven y mueren por causa propia»¹⁰ y que sus procesos de regeneración son largos; y que los ideales son valores o lo que el mismo Sartori llama «creencias de valor», tendríamos que decir que una crisis de ideales como la actual, es —en el fondo— una crisis moral.

Por ello, parece necesario dejar establecido que ningún proceso de rediseño organizacional, ideológico o programático, y ningún cambio generacional en sí mismo produce cambios sustanciales en la política, sino parte de una auténtica revolución moral. Una revolución que rescate la capacidad del hombre de creer, de construir ideales y aspiraciones que incorpore a su vida cotidiana: a su familia, a su actividad laboral, a su partido político, a todas sus actividades habituales. Este reto es el más impresionante de todos, es el más difícil e intangible.

Las ofertas electorales, las estructuras organizativas, los jóvenes dirigentes capacitados, las leyes y estatutos de partidos, la organización electoral, los discursos mismos, deberían ser expresiones tangibles de esta revolución moral, entendida como un cambio —desde adentro de la política— y para transformar a la política.

Para ello la política y sus expresiones concretas como los partidos políticos, deben incorporar lo mejor de las sociedades en las que actúan. Hay que revertir esa tendencia de que la mejor gente hoy no está y no quiere estar en la política. Hay que revertir la tentación recurrente de evadir las responsabilidades morales que tienen los partidos frente a los ciudadanos, e igualmente, hay que evitar concebir la revolución moral que se requiere como una cacería de brujas.

Finalmente, la *dimensión ética de la política* es básicamente una condición moral que reconoce la naturaleza misma de la política y del poder; que no ignora las experiencias que ratifican la desafortunada realidad de que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente; que presume una bondad humana, una *inteligencia emocional* que le es consustancial e inalienable y a la que hay que echar mano para fundar proyectos viables de vida en sociedad que permitan articular las aspiraciones y necesidades varias y diversas de sus gentes ofreciendo y logrando —oportunamente— soluciones integrales.

La construcción comunitaria del poder y de los proyectos de sociedad, esa que permite que el representante popular se acompañe de un equipo que comparte sus ideales y responsabilidades, debe estar amparada en las más estrictas y sanas prácticas de la revolución moral, empezando por la rendición de cuentas. Entre más cerca esté el ciudadano de la instancia del poder, menor será la tentación y la posibilidad de incorporar las prácticas de una moral declinante y degradante, de la no moral, a las gestiones de gobierno de la cosa pública.

¹⁰ Ver una consistente explicación sobre el tema en: Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 257-259.

Bibliografía

- FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Bogotá: Editorial Planeta, 1992.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Marcos Roitman. *La democracia en América Latina, actualidad y perspectivas*. México: La Jornada Ediciones, 1995.
- MORA Y ARAUJO, Manuel. *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1997.
- NIKKEN, Pedro (Edit.) *América Latina, la democracia de partidos en crisis*. San José: IIDH/CAPEL, 1992.
- PERELLI, Carina, et al. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: IIDH/CAPEL, 1995.
- PNUD, FESCOL. *El fin de la política o su verdadero comienzo*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, PNUD, FESCOL, 1996.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral, 1993.
- TESHING, Josef y Wilhelm Hofmeister. *Partidos Políticos en la Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1995.

Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional

Edmundo Elías Musi*

SUMARIO: I. Texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional. II. Circunstancias del debate y aprobación del texto. III. Aspectos generales de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. IV. Jurisprudencias relacionadas. V. La reforma constitucional de 1996. VI. La necesidad de derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

Introducción

En el marco del desarrollo político-electoral del Estado mexicano, se destacan por su trascendencia las reformas efectuadas entre los años de 1987 a 1996. Es precisamente en este período cuando, desde nuestro muy particular punto de vista, se dan los cambios más profundos encaminados hacia una democracia plena.

Sin introducimos en el laberinto de la historia, podríamos manifestar que después de los cambios políticos que generó nuestro movimiento revolucionario de inicio de siglo, se vivió un *impasse*, dentro del cual el desarrollo de los derechos político-electorales se vio inmerso en un letargo.

La consolidación de un sistema de partidos políticos como única vía para el acceso al poder público, generó que durante muchos años existiera un solo partido considerado como fuerte y otros que han mutado y a los que se les denominó como partidos de oposición.

La madurez política alcanzada a partir de los movimientos sociales de la década de los sesenta, sirvió como detonador para que las aspiraciones de las corrientes políticas que hasta ese momento habían permanecido prácticamente en el anonimato, surgieran a la luz pública con un vigor hasta entonces inusitado.

Es precisamente a la luz de esta panorámica, que se propicia la creación de un marco jurídico dentro del cual quedan establecidos diversos principios que dan sustento a una nueva cultura democrática.

Entre otros cambios, se estableció la creación de un organismo autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Asimismo, se garantizó la legalidad de los comicios a través de un sistema de medios de impugnación.

Aunado a lo anterior, se incorporó al Poder Judicial de la Federación al Tribunal Federal Electoral, otorgándole la jerarquía constitucional de máxima autoridad en materia electoral con la excepción establecida en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Es aquí donde realizaremos una reflexión al respecto de la facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral y su vinculación con la reforma electoral de 1996.

Diversos autores han escrito respecto de la facultad indagatoria de la Suprema Corte, analizando la misma desde otros tantos puntos de vista. De entre ellos podremos citar a Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa Orihuela; sin embargo, no es nuestra pretensión analizar desde la óptica de dichos autores la facultad citada.

Es evidente que las condiciones políticas y sociales del México de principios de siglo son diametralmente distintas a las actuales, y es partiendo de este supuesto que realizaremos nuestro análisis.

La metodología empleada en el presente ensayo tendrá su sustento básico en la investigación bibliográfica, legislativa y jurisprudencial.

La hipótesis a considerar reside en valorar la eficacia de la facultad concedida en el artículo 97 párrafo tercero de nuestro máximo ordenamiento a la Corte, para la investigación de las probables violaciones al voto público a la luz de la actualidad del sistema jurídico político mexicano.

* Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. Texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional

Para entrar al análisis de nuestro tema empezaremos por señalar origen y desarrollo del texto constitucional que nos ocupa. De esta manera procederemos a transcribir el texto original para después comentarlo.

El texto del párrafo tercero del artículo 97 que fue propuesto por el constituyente de 1917 fue el siguiente:

«Artículo 97. Podrá también la suprema corte de justicia de la nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.»¹

II. Circunstancias del debate y aprobación del texto

En 1946 el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en sesión del 7 de agosto, llevó a cabo discusiones sobre la interpretación del párrafo tercero del artículo 97 de nuestra Carta Magna. El punto a debatir fue las solicitudes que partidos políticos e individuos hicieron al máximo tribunal para que, conforme al párrafo tercero del citado artículo, la Corte investigara violaciones al voto público en las elecciones de Poder Ejecutivo y Legislativo, ambos del fuero federal.²

De dicha sesión destacamos la intervención del ministro Islas Bravo, quien, con respecto al origen del

precepto que nos ocupa, manifestó: «Tenemos entre nosotros a un Constituyente, conspicuo, de alta significación en aquel Congreso, y de alta significación en el Foro de México y es el señor Ministro Medina, en sesiones pasadas, declaró, según las versiones taquigráficas, que los Constituyentes de ese tiempo no supieron el origen ni las finalidades del artículo 97; este artículo fue enviado al Congreso por indicaciones del señor Carranza y se aceptó por el prestigio del propio Jefe del Ejército Constitucionalista, sin discusión y sin medir los alcances que había de tener. Y por no tener ningún alcance, es por lo que yo he sostenido desde el primer día, cuando se plantearon estos asuntos en la Corte, que ese artículo no autoriza a la Suprema Corte a una finalidad concreta que es lo que se debe tener en cuenta, cuando la misma Corte inicia trabajos de investigación al voto público.»³

En tal consideración, el texto que finalmente fue aprobado pasó prácticamente sin haberse analizado en debate, quedando de la siguiente manera:

«Artículo 97. Podrá también la suprema corte de justicia de la nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación de voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.»⁴

Como puede apreciarse, el constituyente de 1917, en el párrafo tercero, concedió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de nombrar de entre sus miembros algún juez de distrito o magistrado de circuito o comisionados para que, cuando lo considerara conveniente o a petición de alguno de los órganos que el mismo párrafo establece, llevara a cabo una investigación solamente en tres supuestos: el primero, para averiguar la conducta de un juez del

¹ *Derechos del pueblo mexicano*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, tomo X, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 1985, artículo 97 p. 48.

² Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. *Constitución comentada*, 4ª edición, Editorial Porrúa, S.A., 1992, p. 902 y ss.

³ *Ibidem*, p. 905.

⁴ *Derechos del pueblo mexicano* (antecedente, origen y evolución del articulado constitucional), Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, editorial Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, vol. X, 1985, México, artículo 97 p. 48.

fuero federal; segundo, para indagar sobre hecho o hechos que posiblemente constituyeran violaciones de garantías individuales o violación del voto público, y tercero, abrir investigación por un delito castigado por la ley federal.

Debemos considerar que el ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones al voto público se podía originar en las siguientes hipótesis:

- a) Cuando lo solicitase el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa.
- b) En el momento que la misma Corte lo juzgase conveniente.

La consecuencia inmediata de que se actualizara la hipótesis del inciso a), era la obligatoriedad de la intervención de la Corte a petición de las autoridades que el mismo inciso mencionaba. Mientras tanto, la realización de la hipótesis del inciso b) traía consigo la actuación del alto tribunal mediante el ejercicio de una facultad discrecional.

De lo anterior se desprende que ningún particular podía provocar, de forma obligada, el ejercicio de una investigación del Supremo Tribunal en las circunstancias marcadas por el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, es decir, solamente a través de la atribución que la Constitución le otorgaba, de que cuando a su juicio y por el interés nacional se reclamara su intervención por la trascendencia de los acontecimientos en el ámbito nacional podía participar o hacer uso de dicha facultad.

Se pensó que la Suprema Corte de Justicia ejercitaría dichas facultades en forma reiterada. Sin embargo, de darse esta situación, se hubiera provocado que su actuación no fuera totalmente jurídica, sino que correría el riesgo de caer en el mundo político cuando el espíritu del constituyente se plasmó en el sentido de privilegiar por encima de cualquier otra circunstancia el quehacer jurídico de nuestro máximo tribunal.

La Constitución, en el mismo párrafo, como ya se había comentado, otorgó a la Corte la facultad para ordenar la averiguación de hechos que podían ser constitutivos de violación al voto público. Es interesante observar que, para la época, dicha participación se consideraba de índole política.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido con insistencia el criterio de apartarse de la

política electoral, con el fin de salvaguardar íntegramente su función jurisdiccional en acatamiento de lo manifestado por el Constituyente de 1916-1917 al debatir la fracción VI del artículo 76, en la que se aprobó la protección de dicha función.

Excepcionalmente se le otorgó la facultad de investigación en casos muy especiales, con la característica de no atribuirle responsabilidad de decisión para proteger su función esencial y evitar que se viera inmersa en discusiones de carácter político.

Por lo que a legislación se refiere, en 1946 se mandó una iniciativa de Ley Electoral Federal. Este proyecto contemplaba la participación de la Suprema Corte de Justicia en una «Comisión Federal de Vigilancia Electoral». Y si los comisionados al emitir su informe daban elementos a la Corte para suponer que había violaciones al voto, si la misma así lo consideraba oportuno, podía ordenar en el uso de sus facultades la investigación que contempla el artículo 97 párrafo tercero de la Constitución.

El Congreso tomó con mucha reserva la iniciativa enviada por el presidente Manuel Ávila Camacho, y decidió eliminar esas actuaciones de la Corte en materia electoral. El Supremo Tribunal podía realizar únicamente averiguaciones a petición del titular del poder ejecutivo y de los miembros del poder legislativo. El resultado de la indagatoria sería comunicado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para considerarlo en el momento de la calificación de las elecciones.

Como se puede apreciar, la iniciativa trataba de dar mayor participación a la Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral; sin embargo, el Congreso se manifestó prácticamente en contra.

No fue solamente la legislatura federal quien cuestionó el contenido y alcances del párrafo tercero del artículo 97 de nuestra Carta Magna, las legislaturas de diversos estados también sometieron a discusión dicho precepto para establecer con claridad su eficacia y alcances.

Tal fue el caso de la Legislatura del Estado de Oaxaca que presentó al Senado una iniciativa para suprimir el párrafo tercero. Sin embargo, la propuesta del 29 de septiembre de 1947 no prosperó.

En realidad, en pocas ocasiones se presentaron casos en que se tratase de argumentar la actualización de las hipótesis contenidas en el texto constitucional que nos ocupa, para provocar la intervención del máximo Tribunal. Una de ellas fue en el año de 1972, cuando el Presidente de la República solicitó a la

Corte la investigación por la violación al voto público en las elecciones del Estado de Guanajuato. A dicha solicitud recayó una resolución de la Corte negándose a conocer del hecho, y se declaró incompetente para conocer la controversia planteada. El máximo Tribunal consideró que «emana de la soberanía de los Estados el derecho de elegir los órganos por medio de los cuales el pueblo la ejerce, sin que ningún poder extraño tenga potestad para intervenir en las elecciones, ni para calificarlas o poner en duda su legitimidad».⁵

En otras ocasiones la Corte ha recibido solicitudes de investigación promovidas por particulares. Y de diecisiete casos, solamente ha llevado al cabo la investigación en cuatro de ellos sin emitir postura alguna sobre los resultados de la investigación. Singularmente en 1946 la Corte aceptó conocer y resolver mediante investigación el caso León.

Otra reforma fue realizada el 2 de diciembre de 1977 al párrafo tercero. Subdividiéndose en dos párrafos y recorriéndose el orden de los subsecuentes, y facultándose a la Suprema Corte de Justicia para llevar al cabo la averiguación de hechos que constituyan violaciones a procesos electorales.

Sin embargo, la presencia de esta facultad se justificaba al no existir una instancia jurisdiccional ante la cual tanto partidos y agrupaciones políticas, como los mismos ciudadanos pudieran denunciar posibles violaciones al voto público e irregularidades trascendentes que afectaran el proceso electoral.

De esta manera los actores políticos quedaban prácticamente en estado de indefensión, frente a las decisiones de colegios y comisiones electorales.

La creación del primer tribunal especializado en materia electoral⁶ sienta las bases de una nueva etapa en esta área del derecho.

A raíz de las reformas de 1987,⁷ el derecho electoral ha tenido un cambio vertiginoso, que responde hoy en día a la realidad política electoral que se vive en el país.

Con la aparición de tribunales y autoridades especializados, así como de un sistema jurídico de medios de impugnación, la facultad concedida a la Suprema Corte de Justicia, en el artículo 97 pierde su

razón de ser. Pues como veremos en este ensayo, existen varios aspectos a valorar para sustentar que dicha facultad se encuentra fuera del contexto histórico del México actual.

III. Aspectos generales de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Las facultades de investigación que nuestra Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido objeto de diversos estudios por tratadistas y académicos en varios momentos históricos de la vida política del Estado mexicano.

Para dar un enfoque del objetivo que se persigue, comenzaremos por establecer el sitio que de acuerdo a la Constitución pertenece a nuestro máximo Tribunal. Es innegable que esta institución tiene una encomienda fundamental cuyo fin último es vigilar a través de su actividad jurisdiccional que los poderes que conjuntamente con ella integran la Federación, se apeguen en su actividad al marco constitucional.

En este sentido, el jurista doctor Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que: «Las facultades constitucionales con que está investida la Suprema Corte se refieren primordialmente, como es lógico y natural, a los dos tipos de funciones jurisdiccionales en que se desenvuelve el poder de imperio del Estado Federal mexicano, a saber, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional...».⁸

Esto con independencia de los actos de naturaleza administrativa, que se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, la Corte como máximo Tribunal conocerá:

«I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- «a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- «b) La Federación y un municipio;
- «c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su

⁵ Cfr. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 25ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, p. 551 y ss.

⁶ En el Decreto del 9 de enero de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, se promulga el Código Federal Electoral.

⁷ Cfr. Varios autores, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 10-12.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, p. 820.

caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- «d) Un Estado y otro;
- «e) Un Estado y el Distrito Federal;
- «f) El Distrito Federal y un municipio;
- «g) Dos municipios de diversos Estados;
- «h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- «i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- «j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- «k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...»

De la simple lectura del texto constitucional, queda de manifiesto la alta misión que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y es precisamente en congruencia con dicho texto que efectuamos el análisis del artículo 97 párrafo tercero de nuestra Carta Magna.

En el texto del artículo mencionado se establece:

«La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.»

Dicha facultad ha sido motivo de amplios estudios. Citaremos algunos de los que se han efectuado, así como las tesis de la Corte que a nuestro juicio consideramos relevantes para nuestro ensayo.

El doctor Flavio Galván Rivera publicó en 1995 el artículo denominado «La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral».⁹ En dicha publicación el entonces Magistrado Propietario del Tribunal Federal Electoral realizó un profundo análisis del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nos permitimos reseñarlo con la salvedad de que dicho autor analiza el tema desde un punto de vista diverso al nuestro; sin embargo, este

tema en su contexto general resulta congruente con nuestro objetivo.

La tesis que se desarrolló en dicho trabajo fue la de poner de manifiesto la incomprensible facultad otorgada a la Corte, que como el propio autor manifiesta: «... resulta evidente que la facultad indagatoria actualmente atribuida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es letra muerta que, por el bien de México, ojalá jamás cobre vida...».¹⁰ Los problemas que se plantearon en esa investigación fueron, entre otros, los siguientes:

1) La redacción original del párrafo en estudio se incluyó por vez primera en «Las Leyes Fundamentales de México», en el proyecto de Constitución formulado por don Venustiano Carranza. Y entró en vigor sin el más mínimo análisis.

2) Surgió la duda de cuál era la elección a que se refería la facultad en estudio. Al analizar a diversos autores, no se pudo establecer una corriente única por existir discrepancias entre los mismos. Pues unos sostenían que esta facultad se refería sólo a elecciones federales y otros más que no existían elementos para definir con precisión si la facultad indagatoria era para elecciones locales o federales. Sin embargo, en 1927 hubo una petición del Poder Ejecutivo de la Federación para que la Corte investigara las elecciones del Estado de Guanajuato. En aquel caso la Corte argumentó —como ya se ha mencionado— que no podía intervenir porque se trataba de elecciones locales, de otra manera se interferiría con la autonomía estatal.¹¹

3) Otro problema que se planteó, fue el de saber cuál era la naturaleza de la facultad indagatoria de la Corte, ¿es una facultad en esencia jurídica o su naturaleza es eminentemente política?

4) Asimismo se analizó la interrogante sobre ¿quién estaba legitimado para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, en el caso de violaciones al voto público?

Los problemas antes enunciados encontraron respuesta por el autor, dentro del oscuro texto del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, razón por la cual nosotros no pretendemos abundar sobre los mismos temas, sino tomarlos como base para el presente estudio.

Como ya ha quedado señalado, la creación de tribunales especializados en la materia vino a garan-

⁹ Galván Rivera, Flavio. «La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral», *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. IV, No. 6, México 1995.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. Tena Ramírez, p. 551.

tizar que los involucrados en los procesos electorales tuvieran medios de impugnación adecuados para la defensa del voto público. En tal sentido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente para la elección de 1994, en su artículo 290.2 señalaba la posibilidad de que las salas del entonces Tribunal Federal Electoral podían declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores, cuando se dieran violaciones generalizadas en la jornada electoral.

El texto de dicho artículo contenía, en esencia, la misma facultad con ciertas variantes que se le otorga a la Corte en el párrafo tercero del multicitado artículo 97, como se puede apreciar en la siguiente transcripción:

«Artículo 290.2. Las Salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente.»

Esta misma atribución fue incluida en el contexto de la nueva legislación electoral, precisamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y, en específico, en su artículo 78 se estableció la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de oficio, declare la nulidad de una elección de diputados o senadores.

Al efecto transcribimos el texto original del artículo en comento:

«Artículo 78 (LGSMIME). Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.»

Esta facultad se contrapone con la facultad investigatoria de la Corte, toda vez que oficiosamente el Tribunal puede determinar si se cometieron o no violaciones sustanciales dentro de la jornada electoral en una elección determinada, pudiendo decretar en última instancia la nulidad de la misma.

La facultad a que nos hemos referido se actualizó en una resolución dictada por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral a un recurso de inconformidad interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuyo rubro transcribimos:

Nº DE EXPEDIENTE SC-I-RIN-199/94

«Con fecha 03 de septiembre de 1994 se recibió, en la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, el RECURSO DE INCONFORMIDAD interpuesto por el PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA contra actos del Consejo Distrital IV de Puebla, por el cual impugnó la elección de DMR, encuadrando los principales agravios hechos valer, en las categorías (*sic*) siguientes: 1, 6, 7, 18, 19, 25, 28, 30, 34, 35, 38, 43, 49, 60, 67, 70, 74, 78, 85, 93, 111, 112.

«Admitido que fue el recurso se resolvió en sesión pública de fecha 05 de octubre de 1994. Este recurso fue declarado FUNDADO por UNANIMIDAD de votos.

«CASILLAS ANULADAS (277) SE ANULÓ LA ELECCIÓN EN EL DISTRITO.»¹²

Consideramos importante resaltar los razonamientos que llevaron a los magistrados integrantes de la Sala Central a la convicción de que se anulara la elección en ese distrito electoral uninominal del Estado de Puebla. La tesis considerada como relevante se incluyó en la *Memoria* del Tribunal Federal Electoral de 1994. Para brindar al lector una panorámica integral de estos razonamientos jurídicos, transcribiremos textualmente la tesis que nos ocupa:

«CAUSAL GENÉRICA DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LA. Conforme a una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables, se llega a las siguientes conclusiones: a) Las violaciones a las que se refiere el artículo 290, párrafo 2º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en la parte final de su texto también califica de “irregularidades”, pueden ser las que se contemplan como causales de nulidad según el artículo 287 del Código de la materia, pero no únicamente esta sino también cualquier otra transgresión a la ley que se manifieste en un acto contrario a su texto o que implique que la ley no fue observada o fue indebidamente interpretada. Para que tales violaciones o irregularidades satisfagan el primero de los presupuestos de la norma, tienen que darse en forma

¹² Tribunal Federal Electoral. *Memoria 1994*, tomo II, p. 420.

generalizada, es decir, que si bien no actualizan causal de nulidad individualmente considerada, constituyen por su amplitud una evidencia de que el desarrollo de la jornada electoral no cumplió con los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad que deben imperar en toda elección; por ello, el Tribunal Federal Electoral, como garante de que los actos electorales se sujeten invariablemente a tales principios, debe estimar objetivamente todos aquellos aspectos particulares del desarrollo de la elección para determinar la validez o nulidad de los resultados de la misma; b) El segundo de los presupuestos del precepto legal mencionado consiste en que las violaciones realizadas sean sustanciales. Esta característica debe entenderse en el sentido de que tales violaciones o irregularidades atenten contra cualquiera de los elementos esenciales de la jornada electoral, es decir, que sean irregularidades que pongan en entredicho, principalmente, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos y la debida integración de los órganos receptores de la votación. Al estar en presencia de violaciones sustanciales, se afecta la razón misma de la jornada electoral, que tiene como fin recibir la votación de los electores, y conforme al resultado numérico de ella, decidir quiénes han de desempeñar los cargos de elección popular; c) El tercer presupuesto de la norma, es el relativo a que las violaciones sustanciales que se den en forma generalizada en el Distrito Electoral sean determinantes para el resultado de la elección. Este elemento que en nuestra legislación, como en la mayoría de los países, tiene una especial importancia cuando se ha de juzgar sobre la validez de una elección, hasta ahora, ha sido interpretado por el Tribunal Federal Electoral en la mayoría de los casos, con un criterio numérico o aritmético, para deducir si el error en el cómputo de los votos es determinante. Sin embargo, es indiscutible que otras consideraciones que atañen al fondo de una elección son de tanta importancia, o más, que el criterio puramente aritmético. Conforme a lo dispuesto por la parte final del párrafo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la facultad electoral son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno solo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección. d) *Finalmente, por la naturaleza de las irregularidades constatadas y por los*

elementos de juicios que obren en autos, si no hay razón alguna para imputarles irregularidades al partido recurrente, debe tenerse por satisfecho el cuarto y último elemento de los presupuestos de la norma legal y, en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 290 párrafo 2º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas del Tribunal deben declarar la nulidad de la elección.

«SC-I-RIN-199/94. Partido de la Revolución Democrática. 5-X-94. Unanimidad de votos.»¹³

IV. Jurisprudencias relacionadas

Ahora bien, nuestro máximo Tribunal, al expresar su criterio respecto de la interpretación del artículo en estudio, ha sido firme al tratar de mantenerse al margen de los aspectos eminentemente políticos. Y ha sostenido que su actuación jurisdiccional, no debe ser desvirtuada por una función investigadora cuya procedencia y alcances resultan altamente cuestionables.

Al efecto nos permitimos transcribir las jurisprudencias que, a nuestro juicio, contienen aspectos relevantes al plantear la defensa del sitio que debe ocupar la Suprema Corte, así como de la función jurisdiccional que debe desarrollar.

«VOTO PÚBLICO, VIOLACIONES AL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL. SU INTERPRETACIÓN.

«El párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la unión; sin embargo, al emplearse en el texto de esta disposición el adverbio de modo “sólo” es incuestionable que esta expresión constituye una limitación que excluye toda aplicación analógica de este precepto y, por ende, debe estimarse que al no plantearse un caso en el que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la unión, la solicitud para que este alto tribunal ejerza la facultad que le otorga ese precepto constitucional resulta notoriamente improcedente. Además,

¹³ *Ibidem*, p. 738.

tampoco cabe interpretar que el poder ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los poderes de la unión a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 97 constitucional, pues el artículo 41, también de la constitución federal, claramente establece una distinción entre los poderes locales y federales, dando a estos últimos la acepción de poderes de la unión, lo cual hace inadmisibles concebir bajo este concepto a los poderes de un estado. El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

«Varios 8/86. Consulta respecto al trámite que debe seguir la promoción presentada por el secretario general del Partido Acción Nacional. 3 de septiembre de 1986. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavo Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro, y Presidente Del Río Rodríguez: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.»

«SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA. La facultad que atribuye el artículo 97 constitucional a la Suprema Corte, no es desde luego una facultad política, entendiéndose por “política” la concepción de Hauriou, que la caracteriza como la creación preventiva del derecho. Es inconcuso que la Suprema Corte de Justicia forma parte del poder gubernamental, pues es uno de los tres poderes que integran el gobierno de la república, y por ello el invocado autor, entendía la palabra “política”, en su acepción de gobernar. Tomada en esta acepción, la Suprema Corte es un organismo político, pero no por ello cabe decir que sus funciones sean políticas, cuando se significa con el vocablo de creación preventiva del Derecho. Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia, ha decidido no intervenir tratándose de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias.

«Petición 85/52 Leyva Joel y socios. 22 de abril de 1952. Mayoría de quince votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.»

«SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. INVESTIGACIONES AUTORIZADAS POR EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

«El artículo 97 de la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal, únicamente cuando ella así lo juzgue conveniente o lo pidan el ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la unión, o el Gobernador de un Estado. Cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria, sino que discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública. Los particulares no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer uso de esta atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por las tendencias de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país; porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la nación. Si en todos los casos y cualesquiera que fueran las circunstancias, la Suprema Corte de Justicia ejercitara estas facultades, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político. En todo caso, cuando resuelve la Corte su abstención, no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para conocer y resolver sobre ellas.

«Sexta época, primera parte: vol. XC, página 109. Varios 60/42. Fernando Savala González. 4 de febrero de 1942. Mayoría de 14 votos. Ponente: Gabino Fraga.

«Vol. XC página 109. Varios 211/ 43. Aquiles Elorduy. 17 de agosto de 1943. Mayoría de 14 votos. En la publicación no aparece el nombre del ponente.

«Vol. XCIII, página 60. Varios 301/46 Partido democrático y nacional constitucionalista, Agustín Tamayo y otros. 7 de agosto de 1946. Mayoría de 14 votos. En la publicación no aparece el nombre del ponente.

«Vol. XCIII página 60. Varios. 3 /46. Comité Nacional Directivo del Partido Acción Nacional. 7 de enero de 1946. Mayoría de 20 votos. Ponente: Hilario Medina.

«Vol. XCIII página 60. Varios 280/47. Ayuntamiento de Honey, Pue. 29 de julio de 1947. Mayoría de 16 votos. En la publicación no aparece el nombre del ponente.

«Nota: en los precedentes primero y quinto se publica el tipo de negocio como VARIOS 211/42 Y VARIOS 286/47, respectivamente, en las diversas publicaciones de los apéndices al *Semanario Judicial de la Federación.*»

V. La reforma constitucional de 1996

Las reformas constitucionales en materia electoral ocurridas en los años noventa, han sido congruentes con la postura que la Corte ha mante-

nido al no incidir en el campo de lo político dando una especial relevancia a su quehacer jurídico.

De entre ellas podemos destacar: las modificaciones realizadas al Instituto Federal Electoral, así como la ciudadanización del mismo, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, la separación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la creación de delitos electorales y la mayor equidad en la participación de los partidos políticos, han cambiado total y absolutamente la panorámica política del Estado mexicano.

De tal modo que la participación de la Suprema Corte de Justicia en el ámbito electoral ha quedado precisada al reservarse para ella en forma exclusiva la facultad de conocer las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Sin embargo, resulta cuestionable que la Corte deba someterse, cuando investigue violaciones al voto público, al tribunal especializado que constitucionalmente es la máxima autoridad en la materia, para resolver controversias electorales, y que se encuentra inmerso en el poder que la propia Corte encabeza.

A continuación transcribiremos el texto constitucional vigente de los artículos 99, 105 y 116 para realizar nuestros comentarios respecto de la reforma de 1996.

«Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

«Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

«La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

«Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

«I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

«II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

«La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

«III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

«IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

«V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

«VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

«VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

«VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y

«IX. Las demás que señale la ley.

«Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de

los ministros, las Salas, o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

«La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

«La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderá, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

«Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las Regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

«Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

«Los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años

improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

«El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y en excepciones que señale la ley.»

El artículo 99 constitucional, fue reformado totalmente, en él se establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Contiene las bases para la organización, integración, funcionamiento y competencia del mismo. En este sentido, el Tribunal funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales.

Por lo que respecta a la Sala Superior, ésta se integra con siete Magistrados y tiene según la fracción II del artículo 99 constitucional, competencia para resolver las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior, la citada Sala realizará el cómputo final de esa elección, así como las declaraciones de validez y de presidente electo. Y de igual manera ordenará la expedición del bando solemne.

También el mencionado artículo 99 constitucional, en sus tres primeras fracciones, indica que corresponde al Tribunal Electoral resolver las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores, así como de las impugnaciones contra actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral (IFE) que violen normas constitucionales o legales.

En las fracciones IV y V, establece que el Tribunal resolverá las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas; para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo, o el resultado final de las elecciones. Lo anterior sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales que la Constitución y leyes sobre la materia indican.

En este último caso el tribunal se constituye como la instancia final en los procesos electorales locales garantizando que la actuación de las autoridades y tribunales de cada entidad federativa, se apege al marco constitucional vigente.

Dicha facultad constituye uno de los avances de mayor trascendencia en esta rama del derecho, toda vez que el control constitucional de los actos electorales hasta antes de esta reforma era prácticamente inexistente.

El juicio de revisión constitucional ha sido considerado como un proceso de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales anteriormente señaladas.

La violación de los derechos político-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y afiliarse en forma libre a agrupaciones y partidos políticos, también fue objeto de protección constitucional al otorgarle al propio tribunal la facultad de conocer las impugnaciones que se realicen por la violación a estos derechos.

Hasta antes de esta reforma los ciudadanos prácticamente participaban en materia de impugnaciones por violaciones a sus derechos político-electorales sólo por lo que hacía a la obtención de la credencial para votar y a la incorporación al padrón electoral, por tanto esta reforma significa un avance importante en la protección de los derechos ciudadanos.

Respecto de la materia electoral, de igual manera queda cubierta al ser el propio tribunal la única instancia competente para conocer de los conflictos con sus propios servidores y entre el IFE y sus trabajadores.

Otra de las reformas fundamentales en la materia quedó establecida en el artículo 105 de nuestro máximo ordenamiento, cuyo contenido resulta especialmente relevante porque delimita la actuación de la Corte en el área político-electoral, a continuación transcribimos el texto para posteriormente comentarlo.

Inciso f) fracción II artículo 105:

«La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

«II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

«f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por

el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

«La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.»

La postura de la Corte de mantenerse al margen de la materia política, privilegiando su actuación jurisdiccional no puede ser cuestionada, toda vez que en su momento, los derechos político-electorales en México están plenamente garantizados.

Dicha garantía se encuentra avalada por la existencia de instituciones y normas que por mandato constitucional tienen como fin último el vigilar que el principio de legalidad dentro de los procesos electorales sea el rector de la actuación tanto de partidos políticos como de ciudadanos y autoridades electorales.

Las reglas para impugnar las leyes electorales, cuando se presume su inconstitucionalidad, resultan de igual manera una garantía para que las legislaciones a nivel nacional reúnan, como mínimo, las bases fijadas en el artículo 116 de nuestra Carta Magna dando de esta manera, un principio de homogeneidad en nuestra materia, respetando al mismo tiempo la soberanía de las entidades federativas.

Es en este punto, donde la actuación de la Corte quedó plenamente delimitada en el campo político-electoral reservándose única y exclusivamente la facultad de conocer la inconstitucionalidad de leyes electorales, dejando a los tribunales especializados de las entidades federativas la aplicación de sus propias leyes y al Tribunal del Poder Judicial de la Federación la calificación de las elecciones federales incluyendo la presidencial y la revisión constitucional de los actos de dichos tribunales.

Hemos realizado con anterioridad algunos comentarios respecto de la existencia de instituciones y normas que garantizan la legalidad dentro de los procesos electorales. A continuación transcribimos el texto vigente del artículo 116 constitucional que en materia electoral nos indica:

Fracción IV del artículo 116:

«El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

«IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- «a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- «b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- «c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- «d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- «e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- «f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- «g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- «h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que expidan en estas materias, e
- «i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;»

Esta aspiración que durante muchos años fue motivo de reclamo social, se cristalizó en la reforma constitucional de 1996. Dicha reforma compiló los aspectos fundamentales de un largo debate y plasmó los siguientes principios:

- a) La autonomía e independencia de autoridades y tribunales encargados de la organización y calificación de las elecciones;
- b) Que dichas autoridades y tribunales tengan como principios rectores de su función la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Que se establezca un sistema de medios de impugnación fijándose los plazos convenientes para su desahogo de acuerdo al principio de definitividad;
- d) La equidad en el financiamiento de partidos y en el acceso a los medios fijándose topes para los gastos de campaña, y
- e) Y por último la tipificación de delitos en materia electoral.

A la luz de las anteriores consideraciones, resulta innegable que el sistema político-electoral mexicano tanto a nivel estatal como federal está plenamente sustentado con la interacción de la Corte, de los tribunales electorales, los ciudadanos, los partidos políticos, las autoridades y los marcos legales correspondientes.

Es evidente que el legislador, al reformar el texto constitucional, llevó como espíritu fundamental el delimitar el marco de actuación de autoridades, ciudadanos y tribunales, brindando una garantía para que todos los actores políticos, jurídicos y administrativos ciñan su actuación a los principios a que hemos hecho referencia.

Con lo anterior quedó plenamente garantizada la no invasión de esferas competenciales separando los procesos locales del federal, y otorgando un mecanismo de control constitucional que garantice invariablemente el cumplimiento cabal de nuestra Carta Magna.

VI. La necesidad de derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional

Hasta este momento hemos recapitulado sobre los aspectos fundamentales que consideramos darán sustento a nuestra propuesta de derogación.

Al efecto y a manera de conclusiones haremos algunas reflexiones finales:

1. La intención del constituyente de 1917 de darle intervención a la Corte para investigar las presuntas violaciones al voto público, tuvo lugar en un contexto histórico diametralmente diverso al actual.

En aquella época y en un Estado mexicano en plena efervescencia revolucionaria, severamente cuestionado por un poder dictatorial que sentó sus reales durante casi tres décadas, surgía la incógnita de la celebración de elecciones en un panorama político hasta entonces inédito.

Existía en el ambiente el ánimo de garantizar de la mejor manera que el sufragio efectivo enarbolado por los maderistas, cumpliera cabalmente con su objetivo. Ante esta óptica se intentó evitar una actuación absolutista del ejecutivo buscando el equilibrio de poder, facultando a la Corte para investigar las violaciones al voto público.

En un México revolucionario donde la lucha por la cúpula del poder se tornó encarnizada, urgía el encontrar al fiel de la balanza que pudiera brindar seguridad a la celebración de comicios que hasta ese momento corría íntegramente a cargo del ejecutivo.

Esa realidad histórica justificó en su momento la probable participación de la Corte para la investigación de violaciones al voto público, ante la inexistencia de tribunales electorales. Estos tribunales en la actualidad y por mandato constitucional deben avocarse a la defensa y salvaguarda del voto público.

2. No obstante lo anterior, la Corte, como ha quedado señalado, mantuvo siempre una postura distante respecto de los hechos políticos privilegiando su actuación jurisdiccional.

Los estudios y análisis que han realizado diversos autores respecto de la facultad de investigación de la Corte en la materia electoral, han coincidido en que la probable actualización de las hipótesis contenidas en el párrafo tercero del artículo 97 de nuestra Carta Magna, se darían ante un panorama en donde el estado de derecho sería para efectos prácticos totalmente nulo.

Lo anterior en virtud de que se tendría que cuestionar la elección de quinientos diputados, ciento veintiocho senadores y/o la de presidente de la república, con todas las implicaciones que conlleva. Esto es, se tendría que poner en duda la votación efectuada en alrededor de cien mil casillas que en números gruesos se instalaron en nuestra más reciente elección federal.

Tal panorámica sería el reflejo de una profunda descomposición social y del pleno caos del estado de derecho, que hoy en día para nuestra fortuna vemos como un supuesto casi imposible de actualizarse.

3. La creación de un marco constitucional y legal acorde a las exigencias sociales de finales de siglo, donde encontramos una sociedad mexicana cuyo grado de madurez política y social ha sido demostrado en las urnas. Este marco es el resumen de una larga lucha social por alcanzar la democracia plena que ha sido el anhelo de los ciudadanos de esta nación desde aquellas viejas luchas revolucionarias.

La promulgación de esta legislación vino a garantizar la celebración de procesos electorales tanto locales como federales en un ámbito de certeza, legalidad y equidad, circunscribiendo la intervención de los actores políticos a determinados ámbitos con reglas claras.

4. Al abandonarse el esquema político de auto-calificación de elecciones, para dejarse en manos de tribunales constitucionalmente establecidos, se dejaron atrás las viejas estructuras en donde las concertaciones estaban por encima del voto público para privilegiar a éste como una determinación ciudadana y como única vía de acceso al poder público, dando certeza al mismo.

La facultad reservada para la Corte en cuanto a la inconstitucionalidad de leyes electorales locales, viene a reforzar la postura que la misma ha mantenido a través del tiempo de no intervenir en asuntos calificados como meramente políticos.

Adicionalmente, en el presente ensayo ha quedado establecido que la máxima autoridad en materia electoral, salvo lo establecido por el artículo 105 de nuestra Constitución, lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que en el caso de actualizarse los supuestos establecidos en el párrafo tercero del artículo 97 del propio ordenamiento, la Corte tendría que someter a este tribunal el resultado de la investigación correspondiente.

Hecho lo anterior, el Tribunal Electoral tendría la última palabra respecto de la propia investigación. Sobre esta postura realizamos el siguiente cuestionamiento:

El Tribunal Electoral, por mandato constitucional, pertenece al Poder Judicial de la Federación. Visto lo anterior, ¿debe la Corte someterse al criterio de un tribunal que forma parte del poder del estado que ella misma encabeza?

5. La realidad jurídica, política y social, han hecho que el texto del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, haya quedado fuera del contexto del derecho positivo, no obstante su vigencia.

6. Como se ha acreditado en el presente ensayo, la defensa del voto público ha quedado integrada en diversas normas electorales.

7. Cuando se actualizaron los supuestos de la causal genérica que facultaba al Tribunal Federal Electoral para anular una elección, la misma fue aplicada en forma escrupulosa y con el único fin de defender el voto público, como se acreditó en el caso

del IV distrito electoral uninominal del Estado de Puebla en el proceso electoral federal de 1994.

8. La improbable actualización de la facultad investigatoria de la Corte ha evidenciado la obsolescencia del texto que nos ocupa. Aunado a lo anterior, la existencia de normas, tribunales y autoridades que garantizan un tránsito hacia la democracia de forma pacífica y ordenada, nos llevan a proponer la derogación de dicho párrafo, toda vez que en el presente ensayo hemos tratado de acreditar la ineficacia de dicho precepto, haciendo alusión a su origen, desarrollo y concepción actual.

Consideraciones sobre los delitos electorales en México

Juan Manuel Sánchez Macías*

SUMARIO: I. Aclaración; II. Antecedentes; III. Análisis crítico; IV. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; V. Conclusión; VI. Apéndice (texto legal); VII. Bibliografía.

I. Aclaración

El tema de los delitos electorales ha sido poco estudiado por los expertos en Derecho Penal, tal vez por lo relativamente nuevo de la materia electoral; además de que, en la práctica, existen realmente pocos casos que se han tramitado y que han concluido con sentencia condenatoria, ante las autoridades penales correspondientes.

En el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (artículos 401 a 412, ver apéndice) se encuentran tipificados los «Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos».

El estudio tan sólo de una de las distintas fracciones de los diversos artículos en los que se comprenden diversos tipos penales nos llevaría a la realización de un trabajo extenso en grado sumo.¹ Por razones de espacio y de tiempo, la intención del presente ensayo es resaltar algunos tópicos esenciales en los casos en los que, desde nuestro punto de vista, puede haber alguna problemática especial. Es decir, nos concretaremos a escudriñar los denominados «puntos finos» que presentan algunos tipos penales en la materia electoral.

II. Antecedentes

Desde que existe el ser humano ha sido necesario establecer reglas de convivencia y entre dichas reglas han tenido siempre primordial importancia aquellas relativas a la elección de los órganos de gobierno; por tanto, a lo largo del devenir histórico, han surgido normas penales que sancionan a los responsables de atentar contra el mencionado régimen jurídico.

En la Grecia clásica merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces y se castigaba, con la misma pena, al que vendía el voto o lo compraba.

En la vida jurídica romana, tan rica e importante en antecedentes, existía el delito de *ambitus* o ámbito, regulado por la *Ley Julia de Ámbito*, para sancionar la corrupción en la obtención del voto, cuya penalidad si bien al principio fue solamente pecuniaria, alcanzó, con el tiempo, la privación de honores, el destierro e incluso la deportación. Durante la época de la república romana existe el antecedente del manejo excesivo de compra de votos en las centurias que realizó el dictador Cayo Mario, como posteriormente también lo hizo Lucio Cornelio Sila.²

Durante la Edad Media surge la figura del broglio, alusiva al fraude electoral y a la compra de votos (broglio impropio y broglio propio), hasta llegar al Código Penal Francés de 1810, que incluyó un capítulo en el que se establecieron tres formas específicas de suplantar la voluntad popular: la violencia o coerción, la corrupción y el fraude electoral que lesionaban, respectivamente, la libertad, la honestidad y la sinceridad del sufragio.³

*Secretario de Estudio y Cuenta de la Ponencia del Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ El denominado estudio dogmático o llamado también estudio jurídico-substancial de cualquier tipo penal puede ser tan extenso, que podría abarcar el volumen destinado a la realización de una tesis profesional o de un libro.

² Cfr. «El Ilicito Electoral» (La Tutela Penal del Sufragio). Fernández Doblado, Luis. Revista *Acta*, año 1, número 2, enero, 1991, pp. 22 y ss.

³ *Ibidem*.

En México, el primer cuerpo legal propiamente nacional lo tenemos en la Constitución de Apatzingán, en cuyo artículo sexto se estableció: «El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en que concurren los requisitos que prevenga la ley», y en su artículo décimo se estatuyó: «Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de *lesa nación*».

El Código Penal de 1871 incorporó, en el Título Décimo, Capítulo I, de su Libro Tercero, coerciones y fraudes electorales. Resulta interesante destacar que la pena más severa era de un año de prisión, y se estableció para castigar a los responsables de los siguientes delitos: atentados contra la libertad del elector, ejercidos con violencia física o moral y en forma tumultuaria; destrucción, sustracción o falsificación de actas de escrutinio o de cualquier otra pieza de un expediente de elección, por parte de un funcionario electoral.

El Código Penal de 1929, de efímera vida, no reguló delitos electorales, toda vez que éstos se encontraban estructurados en la «Ley para la Elección de Poderes Federales» de 2 de julio de 1918.

A partir de esta ley electoral existió un sinnúmero de legislaciones en materia electoral, en cuyo contenido estuvieron reguladas las figuras delictivas correspondientes, así como las respectivas sanciones. La última legislación electoral en la que se encontraban delitos sobre dicha materia fue el Código Federal Electoral de 9 de enero de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de febrero de 1987.⁴

Efectivamente, el Libro Séptimo, Título Segundo, Capítulo Tercero, de dicho ordenamiento reguló en sus artículos 340 a 351, las sanciones que se imponían a quienes incurrieran en delitos electorales, y destacaban como sanciones: la multa, la pena privativa de libertad hasta de tres años, la destitución del empleo para los funcionarios electorales, así como la suspensión de derechos políticos.

Con la reforma electoral de 1990, que dio origen al nacimiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dio un cambio en la forma tradicional de regular los delitos electorales y

no se incluyeron en dicho ordenamiento tales ilícitos. Éstos fueron regulados en el Código Penal Federal, el que, a su vez, fue reformado en dicha materia en marzo de 1994, sobre todo para añadir tipos y categorías penales a las ya establecidas. Lo mismo sucedió con las recientes reformas de noviembre de 1996.⁵

III. Análisis crítico

Como ya se dijo al inicio del presente ensayo, el objetivo de éste es resaltar la importancia y, posiblemente, suscitar la polémica en el tratamiento que el legislador dio a los distintos tipos penales, en materia electoral. No se trata de un ensayo meramente descriptivo de los distintos tipos penales, como tampoco se trata de un estudio jurídico profundo y detallado sobre dichos tipos. Se trata, únicamente, de plantear la problemática que presentan algunos de dichos delitos.

Para una mayor comprensión del presente ensayo, y con la finalidad de que el lector pueda corroborar por sí mismo las críticas o comentarios hechos al texto legal, al final del presente estudio se agrega, como apéndice, en forma íntegra el texto legal de los delitos en estudio.

Antes de entrar al análisis de los tipos penales, es necesario rescatar lo siguiente: para algunos autores, tal es el caso de Jorge Reyes Tayabas, en su obra *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, en cada artículo se trata, por el bien jurídicamente protegido, de un solo delito y cada una de las fracciones delimita una modalidad distinta en la forma de cometer dicho delito; para nosotros es al contrario. Es decir, se trata, desde nuestro punto de vista, de distintos tipos penales, con sus propias características y elementos del delito; para el investigador curioso baste con hacer el análisis jurídico substancial, que algunos autores llaman «dogmático», para darse cuenta de que los elementos, en sus aspectos tanto positivos como

⁴ Cabe precisar que no obstante que la materia de los delitos electorales no ha sido explorada con amplitud, los antecedentes que sobre dichas figuras delictuosas aparecen en los distintos textos jurídicos e históricos resaltan la importancia de la materia citada.

⁵ Otros antecedentes y sobre todo el análisis sobre la inclusión de los delitos electorales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la reforma de 1994, se pueden apreciar en los números 3 y 5 de la revista *Justicia Electoral*, del entonces Tribunal Federal Electoral, bajo los títulos «Los Delitos Electorales en la Legislación Penal Mexicana» y «La Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994», estudios realizados por Francisco Javier Barreiro Perera.

negativos, en algunos casos podrán coincidir dentro de las fracciones de un mismo artículo, pero en la mayoría de los casos, son totalmente distintos.

En el artículo 401 se establecen los conceptos que para los efectos penales tendrán las figuras de funcionarios electorales, funcionarios partidistas y documentos públicos. Con motivo de la reforma de 22 de noviembre de 1996 se añadió, en la fracción I, el concepto de servidor público, para lo que el texto en comento se remite a la definición que de dicha figura se establece en el artículo 212 del propio ordenamiento.

En el artículo 403 se establecen trece hipótesis delictivas, las que pueden ser cometidas por cualquier ciudadano. Reyes Tayabas denomina a los delitos contenidos en este artículo «delitos cometidos por ciudadanos».⁶ Por nuestra parte, opinamos que no necesariamente los ciudadanos cometen este tipo de delitos, puesto que cabe la posibilidad de que, por ejemplo, quien haga proselitismo o presione objetivamente a los electores, sea un menor de edad o un extranjero. Por tanto, el sujeto activo de los delitos contenidos en dicho artículo no es calificado, es decir, cualquiera puede ubicarse en la hipótesis delictiva de que se trate; el sujeto pasivo en algunos casos será el ciudadano, por ejemplo, cuando se le presione para orientar el sentido de su voto; en otros, dicho sujeto pasivo será el Estado cuando, por ejemplo, se obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones. El objeto jurídico o bien jurídicamente protegido es el voto del ciudadano, el que se debe emitir en forma libre de cualquier tipo de coerción o de presión. El objeto material, que es la cosa o persona sobre la cual recae el daño, en algunos casos será el ciudadano, por ejemplo, cuando se le presione o solicite por medio de paga, dádiva, etcétera, para que emita su voto en determinado sentido; en otros, el objeto material lo serán las cosas sobre las que recae el daño, por ejemplo, cuando se introducen o se sustraen de las urnas ilícitamente boletas electorales; en tal caso, dichas boletas son el objeto material del ilícito.

El tipo delictivo contenido en la fracción I del artículo en comento refleja la voluntad del legislador, en el sentido de sancionar y, en consecuencia, erradicar prácticas deleznable en la emisión del voto. Parece ser que, en la práctica, cada vez es más difícil

que se dé este tipo de conducta; sin embargo, nos permitimos apuntar lo siguiente.

Un ciudadano vota sin cumplir con los requisitos de ley, cuando se encuentra en alguno de los siguientes casos: a) no tenga un modo honesto de vivir; b) no cuente con la mayoría de edad; c) esté sujeto a un proceso penal que merezca pena privativa de libertad; d) esté prófugo de la justicia; e) se encuentre cumpliendo una pena corporal; f) esté cumpliendo una pena que haya impuesto como pena la suspensión de sus derechos políticos; g) por incumplimiento de las obligaciones ciudadanas que se establecen en el artículo 36 constitucional, y h) no cuente con su credencial para votar con fotografía.

Si el ciudadano sabe, conoce o tiene plena conciencia de que se encuentra en alguno de los casos anteriores y, a pesar de ello sufraga, es claro que vota **a sabiendas** de que no cumple con los requisitos de ley.

Por tanto, quedaría de manifiesto que el ciudadano votó a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley cuando, por ejemplo, conoce el impedimento legal y aun así presenta una credencial falsa o alterada para ocultar, que no es ciudadano, por ser menor de edad o por ser extranjero. En este ejemplo, dicho sujeto, además de incurrir en el delito que nos ocupa, se ubicaría en la hipótesis del delito de falsificación de documentos en general, contemplada en el artículo 243 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Por otro lado, si el sujeto activo vota a sabiendas de que no cumple con los requisitos que establece la ley, porque no tiene un modo honesto de vivir (esta declaración sólo la puede realizar una autoridad judicial, a través de la ejecutoria correspondiente) o porque está suspendido en sus derechos políticos (sólo por mandato judicial, a través de la resolución correspondiente), y aun cuando tenga la correspondiente credencial para votar y sea ciudadano, independientemente de la responsabilidad de la autoridad judicial respectiva por no avisar al organismo electoral correspondiente de que tal persona se encuentra suspendida en sus derechos políticos, ¿incurriría, dicho sujeto, en el tipo penal contenido en la fracción I del artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, en el sentido de faltar a la verdad ante autoridad distinta de la judicial? Nosotros

⁶ *Op. cit.*, p. 13.

consideramos que no se daría tal supuesto pues en ningún momento es interrogado por dicha autoridad.

En la fracción II se contiene un tipo penal que, llegado el caso, tendría que estar sujeto a interpretación. En efecto, la hipótesis delictiva contenida en la fracción que nos ocupa se refiere al que **vote más de una vez en una misma elección**. ¿A qué se refiere el legislador con la frase «más de una elección»? ¿Se refiere al día de la jornada electoral, durante el cual se vota para distintas elecciones como son, por ejemplo, la de presidente de la república, la de diputados o la de senadores, con lo cual el sujeto activo del delito tendría que votar necesariamente dos o más veces en todas las elecciones? o bien ¿Para que se colme el tipo penal basta con que el día de la jornada electoral, en la casilla correspondiente, el sujeto activo deposite dos o más boletas en la urna correspondiente a la elección de senadores, pero deposita una sola boleta en las urnas correspondientes a las elecciones de presidente de la república y de diputados?

Por nuestra parte, consideramos que basta con que el sujeto activo del delito deposite dos o más boletas en la urna correspondiente a una elección para que se colme el tipo penal.

Llama la atención el tipo penal contenido en la fracción III del artículo en comento:

«Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

...

«III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, **con el fin de orientar el sentido de su voto.**»

En la parte final del tipo transcrito se encuentra la intención con la que debe realizarse la conducta; a esto, los tratadistas lo llaman elemento subjetivo del injusto, por tanto, si no se da dicho elemento no hay ilícito. Es decir, cabe la posibilidad de que el día de la jornada electoral, el sujeto **A** presione al sujeto **B**, que se encuentra en la fila para emitir su voto; pero la presión va encaminada a que **A** le pague a **B** una deuda económica. En este caso, no se da el delito que nos ocupa, puesto que la presión que ejerce **B** sobre **A** no está encaminada a **orientar el sentido de su voto**.

En la fracción IV se encuentra un tipo penal cuya finalidad es evitar que se interfiera u obstaculice el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo o el manejo correcto del material y de las

tareas electorales. Notemos que el tipo penal sanciona a quien obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo «normal» de las votaciones o de cualquiera de las actividades anteriormente señaladas; en tal virtud, no incurrirá en responsabilidad alguna el que obstaculice o interfiera un desarrollo «anormal» de las elecciones, por ejemplo, que el local donde se encuentra ubicada la casilla se esté incendiando o bien, que por cualquier circunstancia esté en peligro la seguridad de los votantes o de los funcionarios de dicha casilla. En la práctica, esta hipótesis normativa cobró importancia en las pasadas elecciones federales en el Estado de Chiapas, lugar en el que reinó en algunas casillas incertidumbre, caos y hasta violencia, por lo que se tuvo que suspender la votación, según nos dimos cuenta, a través de los medios masivos de comunicación, así como también nos pudimos percatar de que determinadas personas presentaron denuncia ante las autoridades correspondientes por la comisión de este ilícito. Es obvio que la autoridad respectiva tendría que analizar cada caso en concreto; pero desde un punto de vista meramente académico podemos decir, que no habría delito si quien suspendió la votación o la obstaculizó, lo hizo con el fin de salvaguardar la seguridad de las personas y tomando en consideración que no se estaba ante un desarrollo normal de las votaciones.

En la fracción VI se sanciona a quien solicite votos por paga, dádiva, promesas de dinero u «otra recompensa» durante las campañas electorales o la jornada electoral. Notemos que el tipo penal no hace salvedad o excepción alguna en cuanto a la calidad del sujeto activo; por tanto, la autoridad (nos referimos tanto al ministerio público especializado, que es el titular de la fiscalía especial para la atención de los delitos electorales, institución esta de la que nos ocuparemos más adelante, como al juez de distrito que, llegado el caso, resolvería el asunto) en su momento, tendrá que valorar casos prácticos que pudieran rebasar la letra de la ley; por ejemplo, es de todos conocido que los candidatos a cargos de elección popular solicitan votos a su electorado y casi siempre hay promesas de «recompensa», ya sea en beneficio de una determinada comunidad o de toda la sociedad. Dicho en otras palabras, ¿hasta dónde pueden los candidatos prometer recompensas o beneficios, sin incurrir en el ilícito que nos ocupa?

En la fracción VII se contempla una hipótesis normativa que también se puede prestar a interpretaciones. El tipo penal contenido en dicha fracción

establece que: «El día de la jornada electoral viole de cualquier manera el derecho del ciudadano a **emitir** su voto en secreto».

Surge la interrogante siguiente: ¿Incorre en el delito a estudio el sujeto **A** que, con posterioridad a la **emisión del voto** de **B** propala o divulga el sentido del voto de éste? Al respecto, será determinante la interpretación que en su momento realice el juzgador, puesto que lo que el tipo penal protege es el derecho del ciudadano a **emitir su voto en secreto**. Y en el ejemplo que nos ocupa, el ciudadano ya emitió su voto.

En la fracción VIII se tipifica un delito que no admite tentativa, ya que en el tipo penal se sanciona no sólo la conducta, sino la intención de realizar dicha conducta al establecerse que se impondrá la pena correspondiente al que vote o «pretenda votar» con una credencial de la que no sea titular.

La fracción IX nos presenta un tipo también con características peculiares: a) Como elemento de la tipicidad está presente una referencia temporal, ya que el tipo se constriñe al día de la jornada electoral; b) El elemento subjetivo del injusto está encaminado a coartar o pretender coartar la libertad en la emisión del voto. En tal virtud, podemos decir que si una persona realiza el transporte de electores coartando su libertad en la emisión del voto un día antes de la jornada electoral, no se dará este delito. De igual forma, si el transporte de dichos electores, aun y cuando se realice el mismo día de la jornada electoral, se realiza sin la intención de coartar o pretender coartar la libertad del voto, tampoco habrá delito.

En la fracción X nos encontramos con una causa expresa de ilicitud, pues es evidente que la introducción o sustracción de boletas electorales debe ser ilícita, conducta excepcional y extraordinaria, que precisamente se sanciona por no apegarse al acto ordinario y común y, por tanto, lícito, de introducir o extraer boletas, que se traduce por un lado, en la emisión del voto al introducir dichas boletas y, por otro, en el escrutinio correspondiente al extraerlas de las urnas para realizar el cómputo.

En el artículo 404 se establece el ilícito penal en el que incurren los ministros de cultos religiosos, así como la penalidad correspondiente a dicho ilícito:

«Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos, que en el desarrollo de actos públicos de su ministerio, **induzcan expresamente** al electorado a votar en favor o

en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.»

Es criticable que la reforma de 1996 haya suprimido del tipo penal que nos ocupa la frase «por cualquier medio», pues es obvio que los ministros de culto religioso cuentan con muchísimos medios subjetivos y que no salen a la luz pública con frecuencia, por virtud de los cuales inducen en forma no expresa, es decir, en forma implícita al electorado a emitir su voto en determinado sentido, o bien, a abstenerse de votar, por ejemplo, puede ser que durante «el sermón» un ministro de culto religioso, sin decir expresamente que se deje de votar o que se vote por determinado partido, puede inducir implícitamente a dicha conducta, con el simple hecho de resaltar situaciones sociales, económicas, etcétera, que sean críticas para el país.

En el artículo 405 se establecen distintas hipótesis delictivas, cuyo sujeto activo es el funcionario electoral. El sujeto pasivo es el Estado, concretamente el desarrollo normal de las elecciones, en algunos casos, por ejemplo, cuando no se entregue o se impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada, o bien, los ciudadanos, cuando dicho funcionario electoral ejerza presión o induzca el sentido de su voto. El objeto jurídicamente protegido es el desarrollo normal de las elecciones, que se traduce en el derecho de la ciudadanía a elegir en forma pacífica a los gobernantes que pretenden acceder al poder mediante cargos de elección popular. El objeto material es el ciudadano que sufre la presión o es inducido a emitir su voto en determinado sentido, o bien, los documentos relativos al registro federal de electores, o bien, las actas o documentos que en determinado momento sean alteradas.

Sobre este artículo la reforma de 1996 introdujo algunos cambios significativos, sobre los que nos permitimos hacer los siguientes comentarios.

En la hipótesis delictiva contenida en la fracción II se agregó, con la reforma, la frase «propias de su cargo», lo cual nos parece sano, pues efectivamente lo que se trata de tutelar o proteger es que el funcionario electoral cumpla con las funciones electorales que la ley le confiere precisamente con motivo de su cargo; es decir, si el funcionario incumple con sus obligaciones electorales, que no son las inherentes a su cargo, como por ejemplo, abstenerse de emitir su voto, estará incumpliendo con una obligación

electoral, pero no propia de su cargo, razón por la cual no se colmaría el tipo penal a estudio.

Por lo que se refiere a la hipótesis delictiva estipulada en la fracción VI, tenemos que la reforma consistió en agregar la palabra «objetivamente», por lo que al igual que en tipos anteriores, la presión no deberá ser en forma implícita, ni sugerida, sino en forma explícita y objetiva, para que se pueda colmar el tipo penal. Si observamos con detenimiento este tipo penal, es la misma hipótesis delictiva que la consagrada en la fracción I del artículo 406, sólo que en este caso referida a funcionarios partidistas o de agrupaciones políticas, por lo que creemos que no es muy feliz la técnica utilizada por el legislador, pues hubiera bastado con establecer un solo tipo penal, previendo que quienes pueden incurrir en tal conducta son tanto los funcionarios partidistas como los funcionarios electorales, lo único que hace distintas a las dos hipótesis es el agregado de la fracción I del artículo 406, respecto a la abstención.

En cuanto a la reforma contenida en la fracción VIII del artículo en comento, se agregaron las frases «por la ley» y «ordene el retiro»; por lo que con la reforma, la causa justificada que argumente el funcionario electoral para expulsar a un representante de partido deberá estar contenida en la ley, lo cual nos parece congruente, ya que en la realidad podría prestarse a abusos por parte del funcionario electoral, ya que podría considerar que tuvo una causa justificada para expulsar al representante de un partido. Por otro lado, a raíz de la reforma citada, el funcionario electoral no necesariamente tiene que realizar la expulsión en forma material, sino que basta con que le ordene a un subalterno o al propio representante del partido el retiro de dicha persona.

La fracción IX⁷ fue derogada, y creemos que con justa razón, ya que una cosa es la complicidad en el delito y otra muy distinta es pedirle actos heroicos al funcionario electoral, pues antes de la reforma dicho funcionario, al conocer de la existencia de actividades que atentaran contra la libertad y el secreto del voto, estaba obligado a tomar las medidas necesarias para que cesaran dichas actividades, pues de lo contrario se hacía acreedor a las penas establecidas para dicho ilícito.

En cuanto a la última hipótesis delictiva contemplada en la fracción XI del artículo en

comento, se agregó la modalidad de «manera pública», o sea, que ahora para que se colme el tipo penal no basta con que se propalen en forma dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o de los resultados, sino que debe ser de manera pública. Al respecto, lo público, según el *Diccionario de la Lengua Española*,⁸ es lo manifiesto, lo que no es secreto; pero ¿hasta dónde alcanza o llega el concepto de publicidad?, ¿se colma el tipo penal si se propala dolosamente la noticia falsa de los resultados sólo a un tercero con el cual existen lazos de amistad y de intimidad?, es decir, independientemente de los medios que se utilicen para propalar la noticia, ¿qué número de personas que se enteren de la noticia se necesita para que sea pública la noticia y, por tanto, se colme el tipo penal?

Por otra parte, nuevamente nos encontramos con una duplicidad de tipos para distintos funcionarios, pues si vemos la fracción V del artículo 406, es exactamente el mismo texto, nada más que referido a los funcionarios de partido o candidatos.

En el artículo 406 se establecen siete tipos penales en los que pueden incurrir los funcionarios partidistas o los candidatos, así como la penalidad correspondiente a dichos ilícitos. El sujeto activo es calificado, es decir, sólo puede incurrir en estos delitos el funcionario partidista o el candidato que se ubique en cualquiera de las hipótesis establecidas por el legislador. El sujeto pasivo es el o los ciudadanos sobre los que recaiga la conducta, por ejemplo, cuando se ejerza presión sobre ellos, o bien, el Estado cuando se obstaculice el desarrollo normal de la votación o cuando se propalen noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral. El objeto jurídico del delito es la libre emisión del voto. El objeto material son los ciudadanos, en el momento en que sobre ellos recaiga la conducta delictuosa, por ejemplo, cuando se ejerza presión en su persona, o bien, las cosas materiales, por ejemplo, si se da el caso de que un candidato utilice fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

En la fracción I se tipifica el delito de presión o inducción al voto sobre los electores. Con la reforma electoral de 1996 se agregó la palabra «abstención», lo cual nos parece correcto, pues como estaba el texto con anterioridad a la reforma, no se podía sancionar al funcionario partidista que ejerciera presión para que

⁷Decía: «Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas necesarias conducentes para que cesen».

⁸*Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima primera edición, tomo II, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid 1992.

el electorado se abstuviera de votar. Recordemos que hay que correlacionar esta fracción con el tipo contenido en la fracción VI del artículo 405, por tratarse de la misma hipótesis delictiva, con la crítica correspondiente.

En cuanto a la hipótesis delictiva contenida en la fracción IV de este artículo, resaltan los elementos de «o de los actos posteriores a la misma», así como «o con ese fin», con lo cual la obstaculización ya no se contrae nada más al desarrollo normal de la votación, sino también a los actos posteriores a la misma, como lo es, por ejemplo, la entrega de los paquetes electorales, y tiene que ser, precisamente, con ese fin; es decir, la amenaza o violencia física que se ejerza sobre los funcionarios electorales debe ser con la intención de obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a ella. En tal virtud, si el sujeto **A** presiona o ejerce violencia sobre el sujeto **B**, con un fin distinto al de obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a ésta, por ejemplo, con la intención de cobrar una deuda pecuniaria, es claro que no se colma el tipo penal que nos ocupa, independientemente de que pudiera presentarse otro tipo de delitos, como podrían ser las lesiones.

Se contempla en forma similar, la hipótesis contenida en la fracción IV del artículo 403 y nos encontramos nuevamente ante una duplicidad de tipos, con distintos sujetos activos, por lo que nos contraemos a la crítica ya hecha.

En el artículo 407 se contemplan cuatro hipótesis delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos y la penalidad correspondiente a tales ilícitos. Por tanto, el sujeto activo es calificado; es decir, se necesita tener la calidad de servidor público para que puedan surtir las citadas hipótesis. Sujeto pasivo es o son los subordinados, que son obligados a emitir su voto en favor de determinado partido o que se utiliza en forma ilegal el tiempo destinado a sus labores con la finalidad de apoyar o prestar servicios a los partidos políticos o a sus candidatos. El Estado también es sujeto pasivo de este delito, cuando el servidor público destina de manera ilegal fondos, bienes o servicios que tiene a su disposición con motivo del cargo que ocupa, para apoyar a determinado partido político o candidato en cuanto a la emisión del sufragio. El objeto jurídico es, al igual que en casos anteriores, la libertad en la emisión del sufragio. El objeto material de estos delitos lo son las personas subordinadas a las que se les obliga a realizar

las conductas señaladas con anterioridad, o, en su defecto, las cosas materiales, como son los fondos, bienes o servicios.

En la fracción I se sanciona al servidor público que obligue a sus subordinados, «de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía», a emitir sus votos en favor de un determinado partido político o candidato. Al respecto, cabe la crítica ya hecha con anterioridad en cuanto al elemento o medio para cometer el delito, en el sentido de que tiene que ser en forma expresa, pues es evidente que un superior jerárquico puede inducir u obligar en forma implícita a sus subordinados a emitir su voto en determinado sentido. Tal sería el caso de un servidor público que alabara a determinado partido o candidato y que, a la vez, diera a entender que si dicho funcionario llegara al poder habría mejores condiciones de trabajo para el personal que labora en el organismo público al que pertenecen.

En el artículo 408 se establece uno de los delitos cuya pena es la suspensión de los derechos políticos a quien incurra en el ilícito. El sujeto activo es el diputado o senador. El sujeto pasivo es el Estado en sentido amplio y, concretamente, el Congreso de la Unión que desempeña la función legislativa. El objeto jurídico es el correcto desempeño de la citada función legislativa, a través de los órganos correspondientes. El objeto material es la cámara respectiva a la que no se presenta el sujeto activo a desempeñar sus funciones. La conducta es eminentemente dolosa y consiste exactamente en no presentarse a desempeñar las funciones para las que fue electo el diputado o senador correspondiente. El legislador, con todo tino, estableció en este tipo penal la frase «sin causa justificada», pues es obvio que pueden presentarse distintas causas por las que el representante popular no se presente a desempeñar sus funciones sin tener responsabilidad alguna, por ejemplo, por motivos de salud.

En el artículo 409 se tipifican dos delitos en contra del Registro Nacional de Ciudadanos. La conducta consiste, según sea el caso, en proporcionar, alterar, destruir información o documentos correspondientes al Registro Nacional de Ciudadanos. El sujeto activo es cualquier persona que realice la conducta. El sujeto pasivo es el Registro Nacional de Ciudadanos. El bien jurídicamente protegido es la legalidad de los documentos que amparan la ciudadanía. El objeto material del delito es la

información o documentación que se proporciona, altera, etcétera.

En el artículo 410 se contempla un aumento de penalidad, de hasta una cuarta parte, para el caso de que quien cometa el delito en contra del Registro Nacional de Ciudadanos sea un funcionario de dicha institución o un extranjero.

El artículo 411 también presenta un elemento importante. Antes de la reforma de 1996 el tipo penal castigaba a quien participara en la alteración del registro federal de electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar. Afortunadamente, a raíz de la citada reforma ya no sólo se castiga al que participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral, etcétera, sino también al que lo altera, pues era absurdo sancionar al que participaba en la conducta delictuosa y no al que la realizaba.

Por último, en el artículo 412 se tipifica el delito doloso de aprovechamiento ilícito de fondos, bienes o servicios por quien los tenga a su cargo, cuando se trate de un funcionario partidista o los organizadores de campaña, en cuyo caso la ley establece que no habrá el beneficio de la libertad provisional. El sujeto activo es el funcionario partidista o el organizador de la campaña electoral. El sujeto pasivo es el dueño, que puede ser el Estado o una institución privada, de los bienes o servicios de los que se dispone en forma ilícita. Desde nuestro punto de vista serían también víctimas del delito, los candidatos ajenos a la persona a quien se destinó en forma ilícita el patrimonio en apoyo, por la competencia desleal y la inequidad en las campañas electorales. Hay que resaltar que si el candidato a quien se brinda el citado apoyo en forma ilícita sabe de dichas acciones podría ser coautor o cómplice del delito, en términos del artículo 13 del Código Penal. Si dicho candidato es ajeno al ilícito en cuestión, no tendría responsabilidad alguna, pero tampoco sería víctima, ya que el desconocimiento de las circunstancias ilegales del caso, permite que su integridad personal y democrática esté al margen de tales actos.

IV. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

En sesión realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se dictó un acuerdo

publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1994, en cuyo punto 7 del apartado «Para una elección imparcial», se estableció que «Para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral, la Procuraduría General de la República explorará la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales».

El titular del Ejecutivo Federal recogió esa idea y emitió un decreto de fecha 19 de julio de 1994, en el que se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de crear y estructurar una «Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales», con autonomía técnica, con la finalidad de «Conocer de las denuncias referidas a esos delitos, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos».

En este orden de ideas, fueron reformados, por virtud del mencionado decreto, los artículos 1o. y 43, y adicionados los artículos 6o. y 6o. bis del mencionado Reglamento para dar nacimiento dentro de la estructura de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Ahora bien, con fecha 27 de julio de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Manual de Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, emitido por la Procuraduría General de la República en el que se delimita la estructura, funciones y procedimiento de la mencionada fiscalía.

Su función principal es investigar, tramitar y, llegado el caso, consignar la posible existencia de delitos electorales. En términos técnicos «... se puede decir que ... viene a significarse por ser el órgano especializado de la Procuraduría General de la República, responsable de atender en forma institucionalizada, profesional y especializada la procuración de justicia en relación a los delitos electorales».⁹

Como se mencionó al principio de este ensayo, han sido pocos los casos en los que se ha seguido un procedimiento penal, incluyendo la averiguación previa, la consignación y, en su caso, el proceso penal

⁹ Informe de labores y de la memoria institucional presentados por el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, el 19 de enero de 1998.

propiamente dicho. Veamos a continuación, en forma concreta, el número de casos que se han ventilado ante dicha fiscalía y cuál es el seguimiento y manejo que ha realizado la fiscalía especializada.

En 1994 se recibieron en la citada fiscalía 550 denuncias, de las que únicamente en 147 de ellas se ejerció la acción penal. En 1995, de las 358 denuncias recibidas, sólo en 37 de ellas se ejerció la acción penal. En 1996, se recibieron 68 denuncias y se ejerció la acción penal en 23 de ellas. Finalmente, (según datos obtenidos en el Informe de labores y memoria institucional presentados por el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales el 19 de enero de 1998), al iniciar el año 1997 «... se encontraban en trámite 18 indagatorias radicadas en 1996 y cuya atención se proyectó a 1997; también se recibieron 391 denuncias y se inició el mismo número de averiguaciones previas; asimismo, en (dicho) período se ordenaron 42 desgloses y hubo 2 reingresos a trámite por lo que el gran total de averiguaciones atendidas durante 1997 es 453. En relación a las 391 denuncias presentadas en 1997 se pueden considerar dos períodos: el comprendido del primero de enero al cinco de julio, en el que se recibieron 105 denuncias y el que va del seis de julio, fecha de la jornada comicial, al treinta y uno de diciembre, en que se recibieron 286».

Según el informe y la memoria institucional presentados por el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, el 19 de enero de 1998, de las 286 denuncias presentadas con posterioridad a la jornada electoral, la mayoría de ellas tiene que ver con hechos ocurridos durante dicha jornada y fueron presentadas por los partidos políticos y por el Instituto Federal Electoral. El resultado es el siguiente: 57 acuerdos de incompetencia, 23 acuerdos de acumulación, 32 acuerdos de reserva, 39 no fueron objeto del ejercicio de la acción penal, y 40 fueron materia del ejercicio de la acción penal.

De las 40 denuncias que fueron objeto del ejercicio de la acción penal ante los juzgados de distrito correspondientes, según el informe y la memoria citados, la mayoría fueron hechos ocurridos en el Distrito Federal y en el Estado de Chiapas.

Es necesario resaltar que la labor del ministerio público especializado en delitos electorales y, llegado el caso, del juzgador, no es una tarea fácil, sino que, como todos sabemos, se tienen que tomar en cuenta los elementos constitucionales y legales para, en su

momento, ejercitar o no la acción penal. Por ejemplo, el Ministerio Público «gozará de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estime conducentes según su criterio, siempre que dichos medios no sean contrarios a derecho (artículos 168 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales) ...»¹⁰

En este orden de ideas, podemos establecer que el Ministerio Público deberá atender dentro de su investigación, en primer lugar, quién realizó la conducta denunciada y si dicha conducta encuadra dentro de algún delito electoral. Durante el desarrollo del presente ensayo ya describimos la mayoría de las conductas, por lo que el titular de la acción penal tendrá que concluir, si los hechos que le son presentados encuadran o no dentro de alguna de dichas conductas. Para ello, en algunos casos, la conducta se compone de elementos normativos, objetivos, subjetivos, etcétera. Por ejemplo, dentro de los elementos normativos, que son aquellos que requieren de un juicio de valoración jurídica para ser constatados, se encuentran: «requisitos de la ley» (artículo 401 fracción I); «ilícitamente» (artículo 405 fracción X); «materiales electorales» (artículo 405 fracción V); etcétera. Dentro de los elementos objetivos tenemos: «recoja» (artículo 403 fracción V); «no entregue» (artículo 405 fracción V); «proporcione» (artículo 409 fracción I). A lo largo del presente ensayo hemos hablado del elemento subjetivo del injusto que se objetiva en la intención de cometer el ilícito en cuestión: «a sabiendas» (artículo 403 fracción I); «asuma dolosamente» (artículo 403 fracción XI); «haciendo uso de su autoridad» (artículo 407 fracción I). Al respecto, coincidimos con la opinión de Moisés Moreno Hernández,¹¹ en el sentido de que para los delitos electorales no se requiere de un tipo especial de dolo o, al menos, éste no se distingue en forma esencial del dolo genérico, pues basta con que se tenga la intención de cometer el ilícito. Por cierto, por disposición del artículo 60 del Código Penal Federal, en los delitos electorales no cabe la imprudencia.

Así las cosas, una vez que el Ministerio Público Especializado haya encontrado los elementos que acrediten la conducta deberá concluir, si ésta guarda relación con el presunto culpable o indiciado, para lo

¹⁰ Moreno Hernández, Moisés. *Delitos Electorales. Algunos Lineamientos para el Ministerio Público*, Procuraduría General de la República, primera edición, 1994.

¹¹ *Op. cit.* pp. 19-20.

cual observará si existen circunstancias de modo, tiempo y lugar que ubiquen al supuesto sujeto activo del delito en relación directa con la conducta delictuosa que se investiga y una vez comprobada dicha relación podrá consignar el asunto al juzgado de distrito correspondiente.

Dado que no es el objeto principal de este trabajo señalar todos los pasos del procedimiento penal y, concretamente, de la etapa que se inicia una vez que se dicta el auto de formal prisión, baste decir que el juzgador, en cuanto tiene conocimiento del asunto, está obligado a resolver la situación jurídica del consignado, en principio, dentro del término de 72 horas y a respetarle todas sus garantías que como procesado tendrá, en términos de los artículos 19 y 20 constitucionales. Durante el proceso propiamente dicho, el juzgador, después de agotarse todas las etapas del proceso y, tomando en cuenta todos los elementos probatorios que consten en el expediente, resolverá si el procesado es acreedor a la pena correspondiente que marque el tipo penal del delito electoral del que se trate.

V. Conclusión

Como se puede apreciar, todavía existe bastante camino por recorrer en materia de delitos electorales. Sin embargo, es loable la tarea y el esfuerzo que han realizado tanto el gobierno con sus instituciones, como la ciudadanía con su cultura cívica.

Insistimos, una vez más, en que esta materia requiere un estudio más detallado y profundo, con la aportación de elementos que redunden en un perfeccionamiento de la técnica legislativa, de la aplicación de justicia sobre dicho ramo y sobre un mejor manejo y un mayor conocimiento de la problemática jurídico-penal en materia electoral.

VI. Apéndice (texto legal)

TÍTULO VIGESIMOCUARTO Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 401. Para los efectos de este capítulo, se entiende por:

I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este código.

Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;

III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;

IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;

V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral, y

VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, canceles o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

Artículo 402. Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

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

I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

II. Vote más de una vez en una misma elección;

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y

documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;

VII. El día de la jornada viole de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla, o

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de las encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Artículo 404. Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

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

I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos o materiales electorales;

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en un lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;

IX. Derogada.

X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o

XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

II. Realice propaganda electoral mientras cumple con sus funciones durante la jornada electoral;

III. Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos o materiales electorales;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla, o

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

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

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

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

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Artículo 408. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o

senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

Artículo 409. Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía, y

II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Artículo 410. La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

Artículo 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

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

VII. Bibliografía

- Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos.* Reyes Tayabas, Jorge, Procuraduría General de la República, primera edición, México, 1994.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primera edición, México, 1997.
- Código Penal Federal con Comentarios.* Díaz de León, Marco Antonio, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.*
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales,* Editorial Herrero Hermanos, sucesores, México, 1871.
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales,* sin edición, México, 1929.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.* Dos tomos, Porrúa-UNAM, novena edición, México, 1997.
- Delitos Electorales.* Algunos Lineamientos para el Ministerio Público. Moreno Hernández, Moisés. Procuraduría General de la República. Primera edición, México, 1994.
- Derecho Penal Electoral.* González de la Vega, René, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Diccionario de la Lengua Española.* Real Academia Española, vigésima primera edición, dos tomos, Editorial Espasa Calpe, 1992.
- Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral,* números 3 y 5, México, 1993 y 1995.
- La Subjetividad en la Ilícitud.* Franco Guzmán, Ricardo, primera edición, Editorial Cajica, México, 1959.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primera edición, México, 1997.
- Revista jurídica *Acta*, México, 1991.

Derechos político-electorales de los ministros de culto

Centro de Capacitación Judicial Electoral*

SUMARIO: Introducción. Capítulo I. Derecho fundamental de libertad religiosa: I.1 Fundamento. I.2 Contenido. I.3 Derecho Positivo Mexicano. Capítulo II. Evolución histórica en México. II.1 Época de la Colonia. II.2 México independiente. II.3 La Revolución Mexicana. II.4 La Constitución de 1917. Capítulo III. Regulación jurídica actual (Reforma de 1992). III.1 Consideraciones generales. III.2. La iniciativa de reforma constitucional. III.3 Principales reformas. III.4 Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Capítulo IV. Derechos político-electorales de los ministros de culto. IV.1 Breve introducción a los derechos político-electorales. IV.2 Estudio dogmático en torno a los derechos político-electorales de los ministros de culto. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

El hombre, desde sus tiempos más primitivos, siempre se ha interrogado sobre su origen, su esencia, el papel que le corresponde y, en general, las causas últimas del Universo.

Dichos cuestionamientos son inherentes a su naturaleza misma, en virtud de que este es un ser racional que no únicamente percibe sensiblemente las cosas que lo rodean (como en el caso de los animales) y, por tanto, procura indagar las causas y motivaciones de las mismas.

Derivado de lo anterior, y como muestra de la incansable necesidad del hombre para encontrar respuesta a sus interrogantes, a través de la historia se han formado diversas doctrinas filosóficas y religiosas.

La filosofía, que proviene de las voces griegas *filos* (amor) y *sofía* (sabiduría), significa la propensión del hombre que, con las únicas fuerzas de su razón, y sin auxiliarse en forma alguna de la fe religiosa, responde a las interrogantes sobre las causas últimas de sí mismo y sobre su entorno. La filosofía, a diferencia de las ciencias particulares que únicamente desean el conocimiento de las causas próximas de la realidad, se eleva al entendimiento último del ser de las cosas.

Ahora bien, religión, palabra que proviene del latín *religieri* significa unir o ligar y denota una relación personal y sobrenatural entre el hombre y un ser

supremo llamado Dios (en las religiones monoteístas) o con varios dioses (en las religiones politeístas).

La diferencia entre filosofía y religión estriba en que dentro de la primera el hombre conoce la realidad auxiliado exclusivamente por la razón, mientras que en la religión el hombre llega al conocimiento de las realidades sobrenaturales a través de diversos medios, sin que éstos sean restringidos a la esfera de su raciocinio.

En este sentido, el doctor Ignacio Burgoa clasifica a las diversas doctrinas filosófico-religiosas en dos grupos principales:

«El *materialismo ateo*, que, al negar a Dios, concibe a la Creación o Naturaleza producida por sí misma, con existencia *per se*, sin reconocer ninguna causa que la haya generado, y al hombre sin ningún destino ultraterrenal, circunscrito a una sola vida psicofísica en este mundo, y el *teísmo*, que proclamando la existencia de un Ser Supremo, necesario, increado, eterno, sin principio ni fin, existente y subsistente por sí mismo, como causa última, definitiva y primera de todo el Universo, incluyendo el propio ser humano, declara al hombre compuesto de alma y cuerpo y, a través del primero de los elementos mencionados, dotado de esencial supervivencia para cumplir su sino final en una vida ultraterrenal.»¹

Por lo anteriormente expuesto, es lógico pensar que una vez que el hombre ha encontrado un sendero que lo acerque a las respuestas de las interrogantes que

* Participaron en la elaboración del presente trabajo los Profesores Investigadores del Centro de Capacitación Judicial Electoral: Antonio Pérez Fonticoba, Gerardo Hanneman Rosas, Fernando Quintero Nader y Felipe de la Mata Pizaña.

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 402.

su naturaleza misma le impone, se sentirá naturalmente obligado a vivir física y espiritualmente conforme a las supuestas verdades encontradas. De lo contrario se estaría en presencia de una disociación entre lo que piensa y lo que hace, es decir, actuaría en contra de su propia conciencia y por ende, en contra de su misma naturaleza.

Por otra parte, en el aspecto sociológico la religión aborda diferentes tópicos del género humano, y en esta ocasión el que nos interesa conocer es el sociológico, pues de él depende la manifestación de la naturaleza humana dentro de una sociedad, ya que el individuo mediante ceremonias, ritos y diversas solemnidades, que cumplen con los mandatos de su conciencia, exterioriza su vivencia espiritual.

Es así como el orden jurídico, que regula las actividades del hombre en sociedad, contempla forzosamente las actividades religiosas del individuo y, por lo tanto, es lógico que no puede haber legislación alguna que pueda escapar o suprimir la religión.

En el caso de México, el orden jurídico no siempre ha protegido el derecho natural de libertad religiosa; al contrario, en algunas ocasiones lo ha restringido casi hasta suprimirlo. Es por esta razón, que es preciso llegar a un entendimiento cabal del derecho eclesiástico mexicano y tomar en cuenta los factores históricos que han determinado la creación de instituciones jurídicas que regulan el derecho fundamental de la libertad religiosa.

En virtud de lo anterior, en este estudio analizaremos el derecho de libertad religiosa, su evolución histórica, y la regulación actual que rige los actos de las asociaciones políticas y, en especial, de los ministros de culto en México.

CAPÍTULO I

Derecho fundamental de libertad religiosa

I.1 Fundamento

Para poder estudiar con profundidad el tema de las asociaciones religiosas y por ende de los

ministros de culto, es preciso estudiar antes el derecho de libertad religiosa, sin el cual no se entiende ni se justifica la existencia de ese tipo de asociaciones.

Para considerar rectamente a la libertad religiosa, hay que partir de la propensión que naturalmente tiene el hombre de buscar la verdad.

La verdad debemos entenderla, no como el juicio subjetivo que formula un individuo acerca de un acontecimiento, ya que esta consideración nos lleva irremediamente a entender la verdad sólo como un juicio, y por lo tanto habría tantas verdades como individuos racionales.

La verdad ha de ser forzosamente objetiva, es decir, independiente del juicio formulado por el individuo, y es por consiguiente extraña al hombre, en el sentido que no la encontramos en los juicios particulares, sino en la realidad de las cosas que son las que determinan los juicios humanos y no éstos a la realidad.

El hombre, a diferencia de los animales, goza del atributo de ser inteligente, racional, colocándolo por encima de todas las demás criaturas materiales, porque es capaz de conocer la verdad acerca de sí mismo y de la realidad que lo rodea y, por eso, podemos decir que la inteligencia del hombre no descansa hasta que se encuentra en posesión de la verdad, que una vez encontrada, lo obliga a actuar conforme a ella, pues sería absurdo pensar que una vez conocida la realidad tal cual es, el individuo tenga la opción de no dirigir su conducta hacia dicha verdad, pudiendo renunciar a ella porque no la encuentra agradable.

El ser humano además de ser inteligente es libre, y lo es en tanto que su conducta tiende a actuar conforme a la verdad. La libertad no puede entenderse como la autonomía absoluta que autorice al hombre a hacer lo que le plazca, con independencia de la sujeción que debe tener a las leyes objetivas, externas y superiores a él mismo. Es libre, no porque hace lo que en cada momento considere conveniente, sino porque busca su propia verdad, y se somete a la realidad que obligatoriamente debe regirlo.²

Como dijimos líneas arriba, lo natural en la persona humana es conocer, y el objeto de ese conocimiento es el hombre mismo y el entorno que lo rodea. Pero sus facultades cognoscitivas son

² Pacheco Escobedo, Alberto. «La libertad religiosa en la legislación mexicana», contenido en *Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 107-108.

limitadas, es decir, hay realidades que no le es dable conocerlas auxiliado de la sola razón, sino que tiene que valerse de otros medios para conocer lo inalcanzable por sí mismo.

La religión surge cuando el hombre, ayudado en parte por su razón y en parte por medios suprarracionales, considera haber alcanzado el origen y la verdad de su existencia, y atribuye dicho origen a realidades sobrenaturales, para con las cuales él se siente ligado necesariamente.

De lo anterior se deriva que, para haber religión, no es preciso que efectivamente se haya encontrado la verdad, basta que la persona tenga la certeza de poseerla, y se someta como si en realidad la hubiera encontrado, porque como dice Santo Tomás: «Cuando la razón, aun equivocándose, propone algo como precepto divino, despreciar el dictamen de la razón equivale a despreciar el mandato de Dios».³

Para mayor comprensión del párrafo anterior, conviene dejar claro lo que se entiende por certeza, diciendo en primer lugar que no es sinónimo de verdad. Una persona tiene certeza sobre algo, no cuando lo que él tiene por verdadero, efectivamente coincide con la realidad, sino cuando tiene la seguridad de tal coincidencia, aun cuando no haya cosa más alejada de la realidad.

Por las anteriores consideraciones, queda claro que la persona tiene el derecho y la obligación de actuar conforme a su naturaleza, y se ha demostrado que el hombre es naturalmente religioso, por lo cual el derecho de libertad religiosa es un derecho fundamental del individuo.

I.2 Contenido

En el inciso anterior, llegamos a la conclusión de que efectivamente podemos hablar de un derecho a la libertad religiosa, que tiene todo hombre por el solo hecho de serlo. Pero la pregunta sería: ¿en qué consiste tal derecho y cuáles son sus alcances?

Una vez que el hombre, después de haber llegado hasta donde le han permitido las escasas fuerzas de su razón, se descubre a sí mismo como un ser profundamente limitado, incapaz por sí mismo de alcanzar gran parte de las realidades naturales y la mayoría de las sobrenaturales; entonces es cuando

echa mano de medios distintos de su razón, con el objeto de completar su conocimiento de la verdad, que cuando la encuentra, lo llena hasta el punto de desbordar su ser y hace indispensable en él, el deseo de compartir con sus semejantes el hallazgo realizado. En este momento es cuando surge el primer derecho contenido por el de libertad religiosa, que consiste en dos cosas: en vivir según las normas que su descubrimiento le impone, y en hacer llegar a los demás hombres el conocimiento de las realidades que tanta felicidad le provoca haber encontrado.

Son dos, por tanto, los derechos preliminares contenidos en la libertad religiosa: el de profesar las creencias que se tengan por verdaderas y el de hacer proselitismo entre sus semejantes, buscando guiarlos hacia el camino de la verdad. Al lado de éstos y como consecuencia lógica de los mismos, están el derecho a asociarse con fines religiosos y el de practicar los actos de culto público o privado, tendientes a la adoración, comunicación, alabanza, petición, etcétera, con la deidad que se considera como causa de la existencia del individuo que profesa tal o cual religión.

Como se ve, el derecho de libertad religiosa es sumamente amplio y podemos distinguir con Martínez Sistach,⁴ entre el plano individual y comunitario:

1. Por lo que se refiere a las personas incluye, entre otros, los derechos a:
 - a) Adoptar, conservar, cambiar o abandonar la religión;
 - b) Profesar la religión, individual o colectivamente, en privado o en público, mediante el culto, la observancia de días festivos y normas dietéticas, la celebración de ritos, prácticas y costumbres, así como recibir sepultura con arreglo a los ritos de la religión que se profesa;
 - c) Recibir asistencia religiosa especialmente en aquellos casos en que su libertad de movimiento esté limitada por encontrarse sometido a una disciplina militar o equivalente, o internado en centros hospitalarios, penitenciarios o similares;
 - d) Manifestar y divulgar la propia doctrina, así como las consecuencias que se derivan de ella para la vida del hombre y de sus relaciones sociales, políticas y económicas, pudiendo utilizar

³ Sto. Tomás. *Summa Theol*; I-II, p. 19 a 50.

⁴ Martínez Sistach, Luis. «Libertad religiosa y actividad de culto», contenido en *Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 308-309.

- con esa finalidad la palabra, la escritura, la imagen y toda forma de comunicación social;
- e) Recibir e impartir enseñanza religiosa, en privado y en público, en la familia, en la escuela, en locales de culto y en cualquier lugar adecuado;
 - f) Reunirse y asociarse con fines religiosos.
2. Por lo que se refiere a las iglesias, confesiones, comunidades y grupos religiosos, la libertad religiosa incluye, entre otros, los derechos a:
- a) Organizarse libremente y establecer sus normas de admisión, convivencia y gobierno, así como elegir y preparar sus propios ministros;
 - b) Recaudar, poseer y administrar bienes; erigir y mantener templos y lugares de culto y reunión;
 - c) Llevar a cabo actividades docentes, benéficas y asistenciales, pudiendo con ese fin, crear y dirigir escuelas de cualquier nivel o grado, así como centros o instituciones de carácter benéfico y asistencial;
 - d) Mantener comunicaciones y relaciones con sus propios fieles y con otros grupos religiosos, tanto del ámbito nacional como internacional.

Cabe destacar que el ejercicio de los derechos contenidos por el de libertad religiosa, se ha de sujetar a los límites debidos, es decir, que no violenten las justas exigencias del orden público a cargo del Estado, quien debe vigilar que el ejercicio de los derechos individuales no cause perjuicio a terceros o perturbe la paz social.

I.3. Derecho positivo mexicano

La libertad religiosa es un derecho humano consagrado en el artículo 24 de la Constitución que señala: «Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade». Este texto carece de una terminología adecuada, producto de una reminiscencia de la legislación derogada, ya que se puede interpretar que la libertad consiste en que cada quien puede hacer lo que quiera, cuando la verdadera libertad consiste en que el individuo pueda proceder conforme a la verdad.

«Esto, aplicado a la libertad religiosa implica que todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa

que considere en conciencia como verdadera, no la que más le agrade.»⁵

Como se desprende del texto constitucional, el legislador nunca aborda el tema de libertad religiosa, pero se refiere a ella como libertad de creencias o para profesar creencias religiosas, por lo que debemos considerar dichos términos como equivalentes, toda vez que esa libertad consiste únicamente en la facultad de creer y de practicar lo que se cree solo o junto con otros.

Idealmente nuestra Carta Magna debería emplear el término libertad religiosa y no el de libertad de creencias, ya que este último hace alusión a la decisión personal del sujeto en relación con las creencias que practique, lo que notoriamente es inconcebible en virtud de que el Estado no puede intervenir, en forma alguna, en las decisiones íntimas del hombre.

Al estar ubicada la libertad religiosa en el capítulo de la Garantías Individuales, el legislador demuestra que es considerada un principio básico de la Constitución y, por tanto, debe considerarse a ésta como superior al principio de separación del Estado y la Iglesia, consagrada en el artículo 130.

En nuestro sistema legal coexisten el Estado y la Iglesia como universos perfectos con campos específicos de aplicación, pero el desarrollo de la libertad de creencias, contenida en la legislación actual demuestra la importancia que nuestro país le otorga. Lo anterior, en virtud de que la Constitución y la Ley abundan ampliamente en el tema, mientras que el de la separación entre el Estado y la Iglesia se aborda de manera muy superficial.

El artículo segundo de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público garantiza en favor de toda persona los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

- a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia;
- b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa;
- c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

⁵ Pacheco Escobedo, Alberto. *Temas de derecho eclesiástico mexicano*, Ediciones Centenario, México, 1993, p. 32.

No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables;

- d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra asociación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso;
- e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas, y
- f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

De esta manera es como nuestra legislación respeta, tanto el aspecto positivo como negativo de la libertad religiosa, ya que protege la libertad de actuación individual y colectiva y, por otra parte, garantiza la inmunidad de coacción.

Por otra parte, y en congruencia con el principio general del Derecho de que «todo lo que no está expresamente prohibido, está por ende, permitido», podemos afirmar que el Estado, al no contemplar diversos aspectos en torno a la libertad religiosa y de asociación religiosa, concede en favor de los individuos ciertas libertades o derechos; por ejemplo, la libertad de que gozan las asociaciones religiosas en cuanto a la comunicación con sus órganos centrales cuando éstos se encuentren fuera de la República Mexicana, tema sobre del cual no existe disposición legal alguna.

CAPÍTULO II Evolución histórica en México

II.1 Época de la Colonia

Desde la época de la Colonia, México ha sufrido grandes cambios en materia político religiosa, los cuales, como ahora veremos, han dado la pauta a la reforma del artículo 130 de nuestra Constitución Política. Así las cosas, haremos un breve recorrido de las diversas instituciones y legislaciones mexicanas que han tratado de regular las relaciones Iglesia-Estado.

Con el descubrimiento que efectuó Colón de unas islas que a su juicio pertenecían a la India, los

reyes de Castilla acudieron con el papa Alejandro VI con la finalidad de que éste legitimara la potestad de dichas islas al reino de Castilla, en virtud de que la corona de Portugal había ya pugnado agresivamente por los derechos de colonización de la India. El papa Alejandro VI, nacido en España y ligado por diversos medios a los Reyes Católicos, mediante cinco documentos conocidos como «Bulas Alejandrinas» o «Letras Alejandrinas»,⁶ en 1493 reconoció la supremacía castellana en el asunto.

En 1494 surge un tratado que firmaron Portugal, Castilla y Aragón, el cual confirmaba lo establecido en la bulas, pero no se refería a ellas.

Posteriormente, en 1508 se otorga la bula *Universalis Ecclesiae*, mediante la cual se le otorgaba a Castilla el Patronato Universal sobre la Iglesia en las Indias.

Este Patronato era prácticamente igual al modelo de patronato que se implementó durante la Edad Media en el resto del mundo y consistía, a grandes rasgos, en que aquellas personas que de alguna manera financiaran a las empresas eclesiásticas, recibirían la posición de patrón y, por lo tanto, disfrutarían de privilegios tales como el de sugerir candidatos para las vacantes en puestos religiosos, tumbas en lugares especiales, derecho a mención especial en ciertos rezos y misas, etcétera.

Como el reino de Castilla era quien financiaba todos los templos, iglesias y parroquias, así como todo acto e institución eclesiástica en la Colonia, estaba considerada como el «patrón» del pueblo.

Según algunos autores, el regio Patronato Indiano le otorgaba al Reino de Castilla los siguientes tipos de facultades:

- a) Facultades Patronales: estas facultades comprenden la presentación de candidatos a los puestos eclesiásticos, percepción de diezmos, fijación de límites a las diócesis, control sobre las facultades de los superiores religiosos, entre muchas otras;

⁶ Los cinco documentos mencionados son los siguientes:

- a) La bula *Inter Caetera* que contiene una concesión (bastante ambigua) en cuanto a las Indias, en favor del Reino de Castilla;
- b) Otra bula *Inter Caetera* que amplía la bula anterior;
- c) La bula *Piis Fidelium* que contiene una serie de privilegios para los frailes que acudieran a las Indias;
- d) La bula *Eximiae Devotionis* por medio de la cual se le otorgó a Castilla el mismo derecho que se le había otorgado a Portugal en cuanto a los descubrimientos por ella efectuados, y
- e) La bula *Dudum Siquidem* que le otorga un derecho de navegación exclusivo del poniente a Castilla.

- b) Facultades Extrapatronales: intervención de los tribunales del fuero común en asuntos eclesiásticos, intervención en la venta de vacantes y expositos; vigilancia de las predicaciones, prohibición de regresar a España a los clérigos y limitar las visitas de los obispos a la Santa Sede, son algunas de las facultades extrapatronales del Estado en la Colonia, y
- c) Facultades Abusivas del Patronato: dentro de esta clasificación encontramos la prohibición de la lectura de algunas bulas, recursos de fuerza pública, control de los concilios provinciales y el rechazo de un nuncio para las Indias.

Como vemos, la corona tenía un poder casi absoluto sobre la Iglesia en la época de la Colonia. No obstante lo anterior, la Iglesia regía aún muchos actos jurídicos de la población, controlaba la beneficencia pública y la educación.

II.2 México independiente

«A partir del movimiento de Independencia, la Iglesia rechazó que el gobierno de México sustituyera al monarca español en el Patronato. El clero tomó medidas para contrarrestar la fuerza de los líderes del movimiento independentista, al grado de excomulgarlos, tal y como ocurrió con Hidalgo y Morelos.»⁷

Aun así, cuando don Agustín de Iturbide (1822 a 1823) estuvo en el poder, la Iglesia fue favorecida, toda vez que hubo pugna por parte de la Junta Provisional Gubernativa de que se siguiera con la tradición del Real Patronato, aunque un grupo de teólogos favoreció su terminación, lo que demuestra que ya había cierto interés por parte del Estado en el enorme patrimonio eclesiástico.

Al finalizar ese Imperio las relaciones Iglesia-Estado fueron de alguna manera suavizadas, ya que personajes como fray Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe, entre otros, participaron en el Congreso Constituyente de 1823 que fue el que produjo la Constitución de 1824 donde se estableció a la Iglesia Católica como la oficial de México.

Por otra parte, Guillermo F. Margadant afirma que «de todos modos, la nueva Constitución (de

1824) no ofrece punto de partida alguno para medidas contra la tremenda concentración de propiedades en manos de la Iglesia, ni tampoco contra el fuero eclesiástico...»⁸

Ahora bien, cabe destacar que México trató de aprovecharse, durante la etapa del liberalismo español (1820 a 1823), para obtener el reconocimiento de la Santa Sede como país independiente a través del canónigo Francisco Pablo Vásquez. Lo anterior no tuvo mayor eficacia, toda vez que dentro de nuestro país aún se pugnaba por retener como propia la figura del antes citado Real Patronato, ya que se pensaba que, al haber perdido España el control de México, las facultades le habían sido de cierta manera heredadas a la Iglesia.

Al haber desatado un sinnúmero de problemas el conflicto de intereses en cuanto a la independencia de la Iglesia mexicana, el Papa reconoció en 1836 la definitiva independencia de México, pero no envió a ningún representante oficial sino hasta 1851. Este hombre llamado Luis Clementi, rápidamente tuvo fricciones con canónigos mexicanos, lo que resultó en su expulsión del país durante el gobierno de Benito Juárez.

Otro factor que agravó la situación de la Iglesia fue la introducción del liberalismo en México, corriente política en la cual se pugnaba por la libertad de culto y en contra de la secularización social (ya que era tal la influencia de la Iglesia en las conciencias de los hombres, que se consideraba como obstáculo para alcanzar el Estado Nacional).

Así las cosas, durante el gobierno de Santa Anna, en donde Gómez Farías era el vicepresidente, se dieron hechos muy importantes en cuanto a la relación Estado-Iglesia, es decir, la llamada Prerreforma.

En 1833, Gómez Farías junto con José María Mora, iniciaron la primera legislatura liberal en México y el primer problema que enfrentaron fue el de la titularidad del Patronato Eclesiástico. En este sentido, la disposición más importante de la ley de 1835, no declaraba expresamente la subsistencia del Patronato, pero la presuponía, pues contemplaba que se proveyera al Estado la propiedad de todos los cuartos vacantes y que vacasen, ejerciendo el Presidente de la República las facultades que antes correspondían a los virreyes.

⁷ Palacios Alcocer, Mariano. «La Reforma Constitucional en Materia Religiosa», contenido en *Relaciones del Estado con las Iglesias*. Editorial Porrúa, México, 1992.

⁸ F. Margadant, Guillermo. *La Iglesia ante el Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1991, p. 164.

II.3 La Revolución Mexicana

«Después del triunfo de la revolución de Ayutla en 1855, llegaron los liberales puros al poder y con ello se inició la auténtica reforma liberal con la llamada Ley Juárez del mismo año. En ese ordenamiento se redujo el fuero eclesiástico al igual que el militar y continuó con la Ley Lerdo, de 1856, también conocida como la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas.»⁹

El constituyente de 1856-57 intentó suprimir la intolerancia religiosa, en virtud de que la propuesta del artículo 15 que en su parte toral señalaba que no habría leyes que impidieran ni prohibieran ningún culto religioso, fue rechazada, pero al mismo tiempo dicha intolerancia no fue incluida en la Constitución de 1857, por lo que la libertad de culto se entendió de manera implícita.

Asimismo, en materia de educación, la Constitución del 57 estableció que no se debía incluir enseñanza religiosa, sino que esta sería libre y desconocía la obligatoriedad de los votos religiosos.

El ala conservadora del país no acató la importante reforma que contenía la Constitución del 57 en materia religiosa, sino que luchó por restablecer la intolerancia religiosa y volver a adoptar los privilegios y fueros que habían gozado las instituciones religiosas durante el multimencionado Patronato. Todos estos sucesos provocaron la Guerra de Reforma, la cual obligó a que se produjeran posturas extremistas del Gobierno ante la Iglesia, tales como la expedición del «Decreto de Nacionalización de Bienes del Clero, Independencia del Estado y de la Iglesia, Supresión de Órdenes Religiosas regulares» etc. y el «Decreto de Libertad de Cultos» expedidos todos por el presidente Juárez en 1859 y 1860 respectivamente. En 1873, con fundamento en el «Decreto de Supresión de Comunidades Religiosas», se iniciaron actividades en contra de sacerdotes y religiosos tanto nacionales como extranjeros quienes fueron encarcelados y expulsados. La reforma liberal se consumó cuando las Leyes de Reforma de 1875 se elevaron a nivel constitucional concretando la independencia del Estado para con la Iglesia y establecían, entre otras cuestiones, que el matrimonio era un contrato civil y

que ninguna institución religiosa podía adquirir bienes raíces.

Ante dichas acciones, tres obispos de nuestro país (Loza, Arciga y Labastida) publicaron una carta en la cual se señalaban las injusticias y los errores que cometía el gobierno, así como su forma de enmendarlos en las Leyes de Reforma. Esta carta, por algunos llamada la Carta Magna de la Iglesia en México, sugería a los fieles un tipo de resistencia pacífica que «consistía en señalar y rechazar los errores, pero sin acudir a las armas, ni siquiera al odio o a la división interna».¹⁰

Asimismo, el diario mexicano *La Voz de México* tomó partida en los asuntos políticos del país, publicando una enorme serie de artículos en contra del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada y las reformas constitucionales.

En 1875 Lerdo de Tejada fue reelecto como Presidente, pero a causa de una ruptura en el partido liberal y, en general, el descontento del pueblo mexicano, en 1876 el general Porfirio Díaz subió al poder.

El gobierno de Díaz reconocía que las Leyes de Reforma eran el complemento de la Constitución; sin embargo, aclaró que dicho reconocimiento no daba pauta nuevamente a la intolerancia ni a la persecución, «lejos de esto, el Ejecutivo Federal no olvidó que conforme a nuestras instituciones, la conciencia individual debe ser respetada hasta en sus extravíos».¹¹ Con lo anterior, Díaz inició una política de conciliación entre el Estado y la Iglesia.

Al contraste de las anteriores experiencias que vivió el país con el ala conservadora, el periódico *La Libertad* (que, como su nombre lo dice, apoyaba a dicho movimiento) defendió los intereses de la disminuida ala liberal, siendo uno de sus principales redactores Justo Sierra.

Algunos conservadores, alentados por las promesas de Díaz, se presentaron a competir en las elecciones para los cargos de Presidente de la República, Presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados, pero ninguno resultó victorioso. Dicha derrota se atribuyó principalmente al fraude electoral y a la desorganización del partido conservador en México.

Por otra parte, en 1878 fue electo el papa León XIII que, en el mismo año, envió una carta al

⁹ Soberanes Fernández, José Luis. «Surgimiento del Derecho Eclesiástico Mexicano», contenido en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*. Editoriales de Derecho Reunidas. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 315.

¹⁰ Adame Goddard, Jorge. «Iglesia y Estado en el Porfiriato», contenido en *Relaciones del Estado con las Iglesias*. Editorial Porrúa, México, 1992, p. 7.

¹¹ *Ibidem*, p. 9.

gobierno mexicano en la cual lamentaba la ruptura de las relaciones entre la Santa Sede y nuestro país, lamentando también la situación de la Iglesia en México.

Varios periódicos de la época publicaron la carta de León XIII y poco tiempo después, el pueblo reclamó de nuestro gobierno una respuesta a las peticiones del Sumo Pontífice, la cual nunca se consiguió.

En 1896 el Papa envió a México al monseñor Ricardo Sáenz de Samper para ofrecer conferir al obispo de Oaxaca, Eulogio Gillow (quien a su vez era amigo personal de Díaz), la dignidad cardenalicia como una distinción de la Santa Sede para nuestro país. Esta acción de León XIII fue una gran táctica para reanudar las relaciones con México porque él sabía que los conservadores mexicanos pugnarían fuertemente por recibir con los brazos abiertos un halago pontifical tan grande. Sin embargo, el gobierno mexicano estableció que, de conformidad con las leyes vigentes, no podía aceptar la distinción como propia, sino que únicamente era una distinción para el obispo Gillow.

«El triunfo de la gestión diplomática de León XIII en México fue el establecimiento de la delegación apostólica. Pero su intento de abrir el Estado moderno al influjo de la Iglesia tuvo otra vía que, al menos para el caso de México, fue más trascendente: la reformulación de la doctrina política y social de la Iglesia. La encíclica *Inmortale Dei* (1885) señalaba los principios para las relaciones Iglesia y Estado, a partir del planteamiento de la distinción entre dos sociedades perfectas, la Iglesia y el Estado, con campos de acción específicos.»¹²

Posteriormente, siguieron dos encíclicas más: en 1888 la encíclica *Libertas* aclaró el concepto de libertad desde del punto de vista católico y en la encíclica *Rerum Novarum* que hablaba del problema social creado por la Revolución Industrial.

Las encíclicas y en especial la *Rerum Novarum* tuvieron grandes repercusiones en México, y a raíz de la última de ellas, se crearon diversas asociaciones obreras como la Unión de Dependientes Católicos en 1910 que posteriormente se transformó en la Unión Católica Obrera.

Asimismo, en 1911 y después de varios intentos, pocos días antes de la renuncia de Porfirio Díaz, nace en México el Partido Católico Nacional que tenía

como fines los siguientes: a) La defensa de los derechos de la Iglesia, sobre la base constitucional de la libertad de religión, y b) La aplicación de las soluciones que el cristianismo suministra a los nuevos problemas sociales.

En las elecciones presidenciales del mismo año, el Partido Católico Nacional apoyó a Francisco I. Madero y a León de la Barra para vicepresidente, mientras que los ministros de culto propulsaron a la gente para que acudiera a votar y para que apoyara a los candidatos que merecieran confianza.

En las elecciones para vicepresidente el triunfador fue Pino Suárez, pero en las elecciones federales de 1912 para diputados y senadores el Partido Católico Nacional ganó municipios en Jalisco, México, Michoacán, Chiapas, León, Aguascalientes, Oaxaca, Puebla, Irapuato, Querétaro y Veracruz. Asimismo, ganó las gubernaturas de los Estados de Jalisco, Querétaro, México y Zacatecas.

II.4 La Constitución de 1917

El presidente Madero obtuvo mucho apoyo y seguimiento del pueblo católico y del Partido Católico Nacional, debido a que convenció a ambos que él no sería un presidente anticlerical, sino que reconocería todas las labores tanto físicas como morales de la Iglesia. Sin embargo, durante el trayecto del resto de su estancia en el poder, la política maderista se debilitó al grado de que, pocos días antes de su asesinato, la Iglesia condenó varios actos de su gobierno como socialistas.

A raíz de la muerte de Madero y de la toma del poder de Victoriano Huerta, los antihuertistas rumoraron que la Iglesia le había otorgado préstamos a dicho movimiento y cuando Huerta fue atacado por Carranza, cada victoria del carrancismo fue seguida por actos anticlericales. Asimismo, Francisco Villa se avocó en varias ocasiones a cometer actos catalogados como verdaderamente viscerales en contra de la Iglesia, aunque después por conveniencia, atacaría los actos de Huerta en contra de ella.

Después de la elaboración de la Constitución de 1917, y no obstante que en el artículo 24 de nuestra actual Ley Suprema se reconoció la libertad de religión, los artículos 27 y 130 despojaron a la Iglesia de personalidad jurídica. Además, el artículo 130 prohibió actividades religiosas por parte de ministros

¹² *Ibidem*, p. 11.

de culto extranjeros y restringió sus derechos políticos.

«Durante los primeros seis años después de 1917, los principios anticlericales, incorporados a la Constitución, fueron aplicados con cierta tolerancia, especialmente en cuanto a la injerencia clerical en la educación primaria, la presencia de sacerdotes extranjeros (sobre todo españoles), la existencia de órdenes monásticas (toleradas, sobre todo, cuando se trataba de monjas dedicadas a actividades hospitalarias) y las ceremonias fuera de los templos (con cierta frecuencia, uno podía ver procesiones, coronaciones, etcétera, en la vía pública); la creación de nuevas diócesis continuaba, y una literatura clerical, a veces bastante franca en su crítica del gobierno, estuvo a la vista de todos.»¹³

El fin de esta época de tolerancia clerical fue en el año de 1923 cuando, contraviniendo a las disposiciones constitucionales antes citadas y, sobrepasando un poco el nivel de tolerancia que el Gobierno tenía para con la Iglesia, el presidente Álvaro Obregón expulsó al delegado apostólico Philippi después de una ceremonia de coronación de Cristo Rey en Guanajuato, la cual fue muy vistosa.

Posteriormente, en 1925 el Estado de Tabasco expidió un decreto en el que se ordenaba a los sacerdotes a contraer matrimonio y, junto con otras entidades federativas, se inició violentamente otra etapa de anticlericalismo.

El presidente Plutarco Elías Calles, en 1926, quiso acabar con el régimen de tolerancia clerical y ordenó que cerraran todas las escuelas católicas, expulsó a los sacerdotes extranjeros, clausuró monasterios y conventos y finalmente ordenó la clausura de todos los templos de la Iglesia en el país.

Esta drástica medida desató un movimiento internacional que tenía como fin presionar a Calles para que cediera un poco en su postura anticlerical radical, pero él nunca lo hizo. Al verse acorralados, los católicos recurrieron a soluciones fuera de la ley y es así que, en 1926, en el Estado de Zacatecas, se desencadenó un movimiento violento conocido como la Guerra de los Cristeros (que duró 3 años y costó 35 mil vidas).

Como resultado de lo anterior, en 1927 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional que era, desde luego, anticlerical.

Fue hasta 1929 en que el presidente Portes Gil, apoyado por el embajador norteamericano Dwight Morrow, apaciguó el conflicto de la Guerra de los Cristeros y permitió la apertura de las iglesias mexicanas. En dicho acuerdo, que se dice fue únicamente verbal, el Estado concedió amnistía para los cristeros que rindieran las armas pero insistió en el registro oficial de sacerdotes.

No obstante lo anterior, en algunos Estados de la República se suscitaron todavía algunos fuertes enfrentamientos de los cristeros con las autoridades.

Ya en el período de Lázaro Cárdenas, en 1933, como consecuencia de su plan sexenal, surgieron problemas en torno a la educación, ya que la Constitución ordenaba que fuera socialista. Así las cosas, durante 1934 y hasta 1937, se desató una pequeña guerrilla que no se extendió al resto del país conocida como la de Cerro Gordo. Ante esta situación el embajador norteamericano nuevamente trató de suavizar las cosas, pero sus acciones causaron protestas católicas en Estados Unidos.

Otro aspecto interesante fue que durante esa época surgió el sinarquismo, inspirado por Hitler y Mussolini, y varios grupos fascistas trabajaron en México coordinados por el nazi Hellerman y efectuaron actos terroristas que presionaron al pueblo.

«A raíz de lo anterior, en 1937 se fundó un grupo fanático y totalmente anticomunista llamado la Unión Nacional Sinarquista que intentó dos golpes de estado en 1938 y en 1940, pero al declararle México la guerra al Eje en 1940, este grupo perdió mucha fuerza...»,¹⁴ (la cual fue decreciendo en vigor y en número de seguidores hasta forjar el grupo actualmente conocido como el Partido Demócrata Mexicano).

Posteriormente, el presidente Ávila Camacho fue tolerante con la Iglesia en México y permitió que surgieran diversos grupos y asociaciones como los Legionarios de Cristo que han realizado tareas de educación en la Universidad Anáhuac.

Durante los siguientes años, las relaciones entre la Iglesia y el Estado no sufrieron mayor cambio y las respectivas disposiciones constitucionales no fueron reformadas, pero su aplicación fue flexible por parte del Estado.

Ahora bien, un partido político llamado el Partido Comunista Mexicano (PCM) que, después de

¹³ Op. cit. *La Iglesia ante el Derecho Mexicano*, p. 185.

¹⁴ Op. cit., p. 191.

varios cambios se ha convertido en el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD), a fines de la década de los setenta obtuvo su registro condicionado y durante los procesos electorales federales de 1979 y 1982 se manifestó como una verdadera oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A raíz de lo anterior, en esos procesos se pudo ver una verdadera alianza entre el PRI, el PAN y la Iglesia Católica, en contra de la amenaza de la oposición y, por lo tanto el gobierno de López Portillo se caracterizó por una época conciliatoria entre el Estado y la Iglesia.

Desde aquellos años y hasta 1992, año en que se dio la reforma al artículo 130 constitucional, las relaciones Iglesia-Estado se mantuvieron de alguna forma estables, es decir, el Estado se alejó de sus prácticas anticlericales y adoptó medidas bastante tolerantes hacia la Iglesia, mientras que ésta cautelosamente efectuó sus críticas al Gobierno a través de organizaciones laicas.

El Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, es el único que, a excepción del Partido Demócrata Mexicano que, como ya fue mencionado, está conformado por varios exsinarquistas, ha coincidido con la Iglesia Católica en cuanto a aspectos como el control de la natalidad, la libertad de enseñanza y, en general, el rechazo al dominio del Estado sobre la conciencia de los hombres.

CAPÍTULO III Regulación jurídica actual (Reforma de 1992)

III.1 Consideraciones generales

Al manifestarse las intenciones del presidente Carlos Salinas de Gortari¹⁵ de reformular las relaciones Estado-Iglesia, se desataron fuertes discusiones en torno a la utilidad político-social del ánimo por reformar los artículos 3o., 5o., 24, 27 (fracciones II y III), y 130 constitucionales. Proponía, entre otras cosas: modernización de las relaciones Estado-Iglesia; autorización de la segunda visita del papa Juan Pablo

II a México; propuesta formal de reforma presentada al Congreso de la Unión por el PRI, consistente en: a) que el Estado mexicano preservara su carácter laico; b) la garantía a la libertad de creencias religiosas establecidas en el artículo 24 constitucional, y c) la vigencia de la educación pública laica.

Por un lado existía una corriente representada por un grupo de sacerdotes de carácter católico¹⁶ que apoyaban la decisión presidencial y, por el otro, algunos religiosos, cristianos y no cristianos, intelectuales, periodistas y funcionarios gubernamentales, consideraban que las pretensiones del Presidente únicamente atendían a determinados intereses políticos de la época.

La jerarquía católica no consideró trascendente retomar aspectos históricos porque implicaba una oposición a las reformas constitucionales, ya que era imposible coincidir la realidad actual con las circunstancias que se dieron dentro del modelo político del siglo pasado.

Así, la visión del presidente Salinas de Gortari se inclinaba a la idea de que la práctica cotidiana había superado a las condiciones político-sociales que habían inspirado la constitución del Estado mexicano a finales del siglo XIX.

En este contexto, el principal motivo de la reforma era: institucionalizar la separación entre las Iglesias y el Estado, respetando la libertad de creencias de cada mexicano y mantener la educación laica en las escuelas públicas. De acuerdo con la opinión de Marta E. García,¹⁷ el término institucionalizar no es el adecuado para explicar la situación existente entre la Iglesia y el Estado, más bien es el restablecer lo que ya estaba institucionalizado en la Constitución desde el siglo anterior, es decir, lo que establecía la ley del 25 de septiembre de 1873, emitida por Lerdo de Tejada.

Parafraseando a Sergio Méndez Arceo,¹⁸ la constante violación de la leyes que rigen los aspectos religiosos en México, orilla a los ciudadanos a vivir una realidad ficticia. La reforma constitucional estableció un régimen jurídico que «respetar» los derechos humanos.¹⁹

¹⁶ Entre los que se encontraban obispos, arzobispos, cardenales y delegados apostólicos.

¹⁷ García Ugarte, Marta E. *La nueva relación Iglesia-Estado en México: un análisis de la problemática actual*, Editorial Nueva Imagen, México, p. 79.

¹⁸ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹ Méndez Arceo sostiene que «los ciudadanos religiosos siguen siendo considerados como una amenaza para el orden público, por eso sus libertades políticas son restringidas», citado en García Ugarte, Marta E., *ibidem*. En este

¹⁵ Discurso de toma de posesión en 1988.

III.2 La iniciativa de reforma constitucional

Es importante destacar que las reformas constitucionales se refieren a cuatro libertades fundamentales del individuo, consagradas dentro del capítulo de «garantías individuales», en donde se establecen sus límites y se garantiza el ejercicio de las mismas:

- 1o. Libertad de asociación: «Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito ...»
- 2o. Libertad de creencias religiosas: «Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo...»
- 3o. Libertad de trabajo: «Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...»
- 4o. Libertad de educación: «Artículo 3o. inciso III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados...» y «Artículo 3o., inciso VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior... realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura... respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas...»

En este sentido, la iniciativa propuso, entre otras:

- a) Una nueva configuración del artículo 130 constitucional para expresar el principio de separación entre el Estado y las iglesias, definir las bases que serán guía de la legislación secundaria y determinar de qué manera se concederá la personalidad jurídica a las iglesias por la ley reglamentaria al crear la figura de asociación religiosa. Esa personalidad se otorga mediante registro ante la autoridad;
- b) Modificar la fracción II del artículo 27 para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que le sean indispensables para su objeto. Esto se convierte en uno de los límites para dichas figuras;
- c) Suprimir la fracción III del artículo 27 en donde se prohíbe a las instituciones de beneficencia, tanto públicas como privadas, de estar bajo la

dirección o administración de instituciones religiosas o ministros de culto;

- d) Reformar el artículo 24 para dar flexibilidad a la celebración de culto público y declarando la neutralidad del Estado en materia religiosa. La libertad religiosa, por lo tanto, puede ser dividida en dos grupos:
 1. Libertad de creencias o de conciencia, y
 2. Libertad de culto.

Por un lado, en México existe una pluralidad de corrientes religiosas, por eso, la libertad de creencias debe ser garantizada a través de normas de orden público para evitar su violación.

Por otro, la libertad de culto es el derecho de los creyentes para manifestar tal creencia, ya sea de manera individual o colectiva, teniendo como única limitación al orden público y los derechos de terceros.

- e) Reformar el artículo 5o., que prohibía el establecimiento de órdenes monásticas y la contratación individual que implicara el menoscabo o pérdida de libertad;
- f) Modificar el artículo 3o., para asegurar que la educación impartida por el Estado gozará de un carácter laico, es decir, la educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, y
- g) Ratificar el voto pasivo de los ministros de culto y concederles el voto activo. Para poder ser votados necesitan dejar de serlo, cumpliendo con los requisitos establecidos en ley. En caso de querer ejercer el derecho de asociación, lo podrán hacer siempre y cuando sea sin fines políticos ni harán proselitismo en favor de candidato, partido o asociación política alguna.²⁰

Al someterse el proyecto de reforma al análisis del Congreso de la Unión, se reflejaba que algunos partidos estaban de acuerdo con ellas; sin embargo no coincidían con los términos establecidos por el PRI. Es importante señalar que para la elaboración del dictamen sobre las reformas, se tomaron en cuenta dos iniciativas que habían sido presentadas años anteriores: una del Partido Acción Nacional del 1o. de octubre de 1987, y otra del Partido de la Revolución Democrática del 29 de noviembre de 1990.²¹

aspecto, no consideramos adecuada su opinión ya que por orden público se entiende un interés general protegido por el Estado, y es de interés general la protección de la libertad religiosa, como se desprende de la Constitución y otros ordenamientos.

²⁰ Palacios Alcocer, Mariano. «Reforma constitucional en materia religiosa», en *Relaciones del Estado con las Iglesias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Universidad Americana de Acapulco, Editorial Porrúa, México, pp. 253-259.

²¹ González Fernández, José A. «Génesis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público», en *Estudios jurídicos en torno a la Ley de*

Uno de los puntos más controvertidos fue lo referente a los derechos políticos de los ministros de culto, debido a que, como mencionamos, tienen el derecho al voto activo, pero no podrán ser candidatos a puestos de elección popular, salvo que cumplan con los requisitos que señala la ley.

III.3 Principales reformas

III.3.1 Trayectoria del artículo 130 constitucional

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
<p>Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.</p> <p>El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.</p> <p>El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del registro civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil común.</p> <p>La simple promesa de decir verdad y suplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.</p> <p>La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.</p> <p>Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.</p> <p>Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.</p> <p>Para ejercer en México, el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.</p> <p>Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.</p> <p>Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación (SG), oyendo previamente al gobierno del Estado.</p>	<p>El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.</p> <p>Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas; Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas; Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley; En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados, y Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.
<p>Debe haber en todo templo un encargado de el responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.</p> <p>El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañando del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de 1000 pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición, bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la SG por conducto del gobernador del estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles. Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos.</p>	<p>Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.</p> <p>La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.</p> <p>Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.</p>
<p>La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos será nulo, y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.</p> <p>Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.</p> <p>Queda estrictamente prohibido la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga una palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrá celebrarse en los templos reunidos de carácter político.</p>	<p>Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.</p> <p>Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.</p>

Podemos observar como principales cambios los siguientes en el texto constitucional:

1. Se consideran lícitas las agrupaciones religiosas, haciéndose posible la existencia de asociaciones religiosas y, dentro de este rubro, a las llamadas iglesias. Únicamente se plantean dos limitaciones:

- a) Se les prohíbe actuar en actividades relacionadas con política (considerado dentro de ésta a los partidos políticos y la política de partido).
- b) Sólo podrán tener aquellos bienes que les sean necesarios para llevar a cabo sus finalidades. En este sentido, los ministros de culto y las asociaciones a las que pertenezcan tienen un impedimento: serán incapaces de heredar de aquellos que hayan auxiliado u orientado espiritualmente y no tengan un parentesco dentro del cuarto grado.

Del texto jurídico constitucional se desprende la posibilidad de que existan agrupaciones religiosas sin personalidad, siempre y cuando sean lícitas. Sin embargo, para que puedan obtener del Estado el beneficio del reconocimiento como asociaciones religiosas, es necesario cumplir con los requisitos y condiciones fijados en la ley reglamentaria. Por lo que se refiere a los bienes que no sean necesarios para el desempeño de sus actividades, éstos ya no pasarán a ser propiedad de la nación como se establecía anteriormente, pero el Estado puede obligarlas a enajenarlas.

2. Se otorgan derechos político-electorales a los ministros de culto, aunque se limitan en relación a cualquier otro ciudadano, por consecuencia se encuentran sujetos a un régimen de excepción en relación al artículo 35 de nuestra Carta Magna.

De lo anterior podemos afirmar que las prerrogativas ciudadanas que se establecen en las fracciones I y V del mencionado artículo 35 constitucional son las únicas que los ministros de culto pueden ejercer sin límite alguno,²² igualmente estará condicionado a que abandonen su ministerio por cierto tiempo de acuerdo a la ley reglamentaria para que puedan ejercer el derecho al voto pasivo, y en su caso al simple y llano abandono de su cargo para ejercer la prerrogativa de la fracción III.²³ Curiosamente el texto constitucional en comento omite decir algo respecto a tomar las armas para la

defensa de la República, razón por la que podríamos suponer que no hay excepción alguna, y que por consecuencia los ministros del culto deben responder, de forma igual a los demás ciudadanos, al llamado que al efecto formule la Nación.

3. Se adopta una mejor técnica constitucional evitando detallar en demasía la regulación del culto, dejándose lo anterior a la correspondiente ley secundaria.

Aunque en general, y desde nuestra perspectiva, el cambio es fundamentalmente de orden político, pues se abre formalmente el escenario social para que estos grandes actores denominados iglesias, en igualdad de circunstancias participen en la vida pública.

Por lo que se refiere al ejercicio del ministerio de los ministros de culto, debe considerarse como trabajo lícito, pudiéndose aplicar la garantía anteriormente mencionada que se refiere a la libertad de trabajo (artículo 5o. constitucional). Actualmente, se permite a los extranjeros ejercer como ministros de culto, y además, ya no están facultados los Estados para determinar el número máximo de ministros de culto. Y únicamente existe una incompatibilidad entre el ejercicio del ministerio y el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo con lo establecido en la inciso d) del artículo 130.

En lo atinente al campo de la educación, Sánchez Medal²⁴ considera que la reforma posibilita a una minoría, constituida por los padres de familia con posibilidades económicas que pueden pagar la educación de sus hijos en escuelas particulares, el derecho a elegir el tipo de educación para sus hijos, condenando al resto de la población a someterse a la educación laica impartida por las escuelas oficiales.

Esa libertad de elección con la que cuenta la minoría, se encuentra limitada por tres cuestiones:

- a) Las escuelas particulares requieren de la autorización expresa del poder público para impartir educación a niveles primaria, secundaria y normal, y de cualquier clase para obreros y campesinos.
- b) Las escuelas particulares deberán cumplir con los programas y planes oficiales.
- c) La orientación de la educación de las escuelas particulares se deberá apegar al criterio e ideas

²² I. Votar en las elecciones populares... V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

²³ Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

²⁴ Sánchez Medal, Ramón. *Reformas a la Constitución en materia religiosa*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992, p. 22.

generales establecidas en la fracción II del artículo 3o. constitucional.

Con relación al culto público, la reforma al artículo 24 de la Constitución establece la posibilidad de celebrar los actos religiosos de culto público considerados como ordinarios en los templos; los que extraordinariamente se realicen fuera de éstos, estarán sujetos a lo dispuesto a la ley reglamentaria.

Estos grandes principios se verán reflejados fielmente en las leyes correspondientes, especialmente en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y en particular, para reflejarse en nuestra materia, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

III.3.2 Régimen jurídico de las asociaciones religiosas

Con las reformas de los artículos 27 y 130 de la Constitución del 27 de enero de 1992, y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del 15 de julio del mismo año, surge un nuevo tipo de persona moral que era inexistente hasta ese momento en el Derecho Mexicano: la asociación religiosa.

Como señalamos anteriormente y de acuerdo a la Ley,²⁵ las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación. El término «constitutivo» resulta impreciso, porque en realidad al Estado no le interesa saber sobre su fundación; sino que sólo le interesa que existan y que hayan cumplido con los dos requisitos establecidos en el artículo 7o. Por eso, el registro resulta necesario como un medio de protección de los derechos de terceros y seguridad en los actos jurídicos que realice la asociación.

Alberto Pacheco²⁶ considera que existe una diferencia entre los términos utilizados por la ley. Desde el punto de vista del fenómeno religioso, sí se puede admitir la divergencia entre el concepto de iglesia y de asociación con fin religioso. La primera responde a un fenómeno institucional, normalmente de tipo jerárquico y cuyos miembros se someten a la jerarquía del fundador y reciben la doctrina y

enseñanzas del mismo. La segunda existe debido a un acto fundacional consecuencia de un grupo fundador con un fin religioso en común, y en donde la máxima autoridad es la asamblea de asociados. Para nuestra legislación, toda agrupación religiosa con personalidad jurídica recibe el nombre de asociación religiosa. Pero como la Ley no las organiza internamente, es decir, permite que lo hagan por sí mismas, en los términos que libremente decidan,²⁷ provoca que instituciones no asociativas internamente, reciban incorrectamente el nombre de asociaciones.

Asimismo, la Ley admite la existencia previa de las mismas, como se refleja en las dos primeras fracciones del ya mencionado artículo 7o. al establecer que:

«...»

«I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;

«II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República; ...»

Es importante que consideremos que un grupo religioso pudo haberse manifestado o no en alguno de los tipos de organización de sociedad que contempla la legislación mexicana. En el primer caso, podemos pensar que el grupo al que se le exige la previa existencia para poderse registrar como asociación religiosa, pudo haber existido como asociación civil, por lo que ésta se transformará en asociación religiosa al obtener su registro como tal; o por el lado contrario, pudo haber existido como un mero grupo de hecho, sin tener una forma definida o reconocida por nuestras leyes.

En este sentido, lo más importante será entonces que la actividad religiosa que realicen las agrupaciones con o sin personalidad, deberá ser lícita.

La Ley establece que toda asociación religiosa debe tener como finalidad, obviamente, el acto de culto a la divinidad, aunque también permite la realización de otras actividades, pero deben ser subordinadas.²⁸

Complementando el análisis de la figura de Asociación Religiosa, consideramos útil señalar cuáles

²⁵ Artículo sexto de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

²⁶ Pacheco E., Alberto. *Temas de Derecho Eclesiástico Mexicano*, segunda edición, Ediciones Centenario, México, 1994, p. 52.

²⁷ Artículo noveno, fracción segunda.

²⁸ Artículo octavo.

son sus derechos y obligaciones dentro del Derecho Mexicano:

Tendrán derecho, entre otros, a:

I. Identificarse mediante una denominación exclusiva;

II. Organizarse libremente en sus estructuras internas y adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros;

III. Realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no contravengan las normas y previsiones de este y demás ordenamientos aplicables.²⁹

Dentro de sus obligaciones figuran, entre otras:

I. Respetar las instituciones del país (artículo 8o., fracción I)

II. Sujetarse a la Constitución y a las leyes que de ella emanen (artículo 8o., fracción I)

III. Abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos (artículo 8o., fracción II).

En relación al tema electoral que nos ocupa, señalaremos algunas disposiciones del COFIPE que contemplan a las asociaciones religiosas y a los ministros de culto:

«Artículo 25

«1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

«c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos...»

«Artículo 38

«1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

«n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta...»

«Artículo 49

«2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

«e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta...»

Como podemos ver, se busca la total independencia de los ministros de culto y las iglesias de la política y por eso se evita su contacto con los partidos políticos. Es tan evidente lo anterior que el artículo 265 del código antes referido inclusive sanciona a los partidos de la siguiente manera:

«1. El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley, o

b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política...».

III.4 Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Es válido pensar que debido al complejo contenido de las reformas que hemos venido analizando, fue necesaria la expedición de una legislación reglamentaria. La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público³⁰ consta de 36 artículos y siete transitorios, divididos a su vez en cinco títulos y diversos capítulos.

El contenido de este ordenamiento, de acuerdo con José Antonio González Fernández,³¹ tiene su base en algunos criterios, entre los que encontramos:

- a) Consolidar el régimen de libertades;
- b) Reafirmar la secularización de la sociedad;
- c) Ratificar el laicismo y la tolerancia como virtudes colectivas;
- d) Impedir la manipulación política de los sentimientos religiosos del pueblo, y

²⁹ Artículo noveno.

³⁰ Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992.

³¹ González Fernández, José *Ap. cit.*, p. 53.

e) Facilitar la congruencia en la vida de los mexicanos.

En el siguiente capítulo se profundizará el estudio de esta Ley en relación con los derechos político-electorales de los ministros de culto.

CAPÍTULO IV Los derechos político-electorales de los ministros de culto

IV.1 Breve introducción a los derechos político-electorales

IV.1.1 Concepto y naturaleza de los derechos político-electorales³²

a. Consideraciones generales

El artículo 40 de la Constitución en vigor establece:

«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.»

Recordemos que es «republicano el gobierno en que la jefatura del Estado no es estática, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. Es republicano en cuanto se contraponen a monárquico.»³³

Se llama demócrata al gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo.

Existen dos tipos de democracia: la directa y la indirecta. La primera de estas comprende al modelo de gobierno en que el pueblo, considerado como una

universalidad, participa en una asamblea y decide la totalidad de los asuntos públicos de una localidad. La democracia indirecta o representativa es aquella que priva en este país, y que consta en que el pueblo designa de entre sus integrantes a los que van a realizar en calidad de representantes las funciones públicas.

Finalmente, el Estado mexicano es federal, a semejanza de los Estados Unidos de América, en tanto que se dio como la unión de diversas entidades independientes entre sí, dando origen con su vinculación a una entidad distinta y superior en la cual los poderes federales y locales tienen una distribución de competencias determinada.

¿Por qué la importancia del sistema antes descrito en cuanto a los derechos político-electorales?

Es elemental, en tanto que sólo bajo las bases de un sistema semejante al que se describe en el artículo 40 de la Constitución Federal es posible hablar de derechos político-electorales, ya que estos no existieron propiamente en el antiguo estado monárquico. Como nos dice Kelsen, se entiende por «políticamente libre al individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa».³⁴

b. Concepto y naturaleza

Las principales teorías en Derecho Comparado en torno a la naturaleza de los derechos político-electorales son las sostenidas por Hans Kelsen y George Jellinek, autores que nos dicen:

Hans Kelsen establece en su Teoría General del Estado que el proceso legislativo comprende dos fases: la elección del parlamento y las resoluciones adoptadas por los miembros del parlamento elegidos por el pueblo; en ese caso hay un derecho subjetivo de los electores: el derecho electoral, y un derecho de los elegidos a participar en el parlamento con voz y voto: creando normas jurídicas. Dicho autor considera que son estas condiciones los supuestos que se conocen como derechos político-electorales, definiendo a los mismos como aquellos que conceden al titular su participación en la voluntad estatal.

³² Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo. «Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos», contenido en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 501-529.

³³ Vid. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, pp. 87 y 88.

³⁴ *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Civitas, Madrid, 1982, pp. 131-132.

Kelsen siguiendo sus estudios correspondientes a la «Teoría Pura del Derecho», únicamente circunscribe su trabajo a la materia política, en tanto que esta es motor de la producción de normas jurídicas; sin embargo, es insuficiente la teoría de Kelsen para explicar la facultad para elegir al Presidente de la República, la cual siendo claramente política, no justifica la creación de normas, dado que las funciones del Presidente de la República son de naturaleza administrativa y por excepción legislativa.

Jellinek³⁵ distingue tres tipos de derechos subjetivos públicos:

- a) Derechos de libertad;
- b) Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales, y
- c) Derechos políticos.

Define a los últimos como la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. El derecho político es para Jellinek la pretensión individual de llegar a integrar un órgano de la actividad estatal. Sin embargo, el desempeño de los cargos de elección es una función orgánica que corresponde ya a otros derechos, como los administrativos o procesales.

Esta teoría no es del todo convincente, toda vez que a pesar de explicar la existencia del derecho, trae como consecuencia que no sea jurídicamente viable el ejercicio del mismo.

Es entonces que juzgamos oportuno recurrir a la doctrina nacional y a nuestros criterios personales para formarnos una opinión adecuada:

Ignacio Burgoa concibe que los derechos políticos son de naturaleza jurídica distinta a las garantías individuales e inclusive afirma que no tienen la característica de derechos. Este eminente jurista en su obra *El Juicio de Amparo* sostiene que el derecho político es, en razón de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; mientras que el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización.

No pareciera muy acertada esta doctrina porque en realidad los derechos políticos se poseen permanentemente y se ejercitan en forma periódica, esto es, al momento de las elecciones. Esto en virtud de no ser derechos subjetivos, públicos, individuales y

originarios, (entiéndase por estos aquellos los que corresponden a todos los seres humanos por igual y desde su nacimiento), sino que se otorgan únicamente a los individuos que posean la calidad de ciudadano.

Asimismo, Burgoa parte de la premisa de que el derecho político no se ejercita frente al Estado, sino que únicamente lo ejerce el ciudadano dentro de la órbita estatal para la estructura humana de sus órganos.³⁶

En realidad no es muy correcta esta idea, debido a que si son facultades otorgadas a las personas físicas gobernadas, lógico es pensar que el principal obligado a respetar dichas facultades es el propio Estado. Observemos entonces, que el mismo principio rige a las garantías individuales, y por ello nos encontramos ante verdaderos derechos subjetivos y públicos con características semejantes a lo que nuestra Constitución reconoce como garantías individuales.

Esta última afirmación es válida también en el Derecho Internacional Público, dado que actualmente se regulan los derechos políticos conjuntamente con los del hombre, y una muestra fiel de esto es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21 nos dice:

«1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

«2. Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

«3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

Concluyendo, es posible identificar la naturaleza de los derechos político-electorales de la siguiente manera:

- 1) Son verdaderos derechos subjetivos públicos que son ejercitados frente al mismo Estado, y por consecuencia tienen una naturaleza análoga a los derechos consagrados en el capítulo de Garantías Individuales de la Constitución Federal en vigor.
- 2) Son de naturaleza permanente, aunque de ejercicio temporal.

³⁵ *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Madrid, 1915, 1er. tomo, p. 105.

³⁶ *Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 451-452.

3) No son derechos subjetivos originarios, sino que se conceden sólo a un sector de la población que cuenta con una cualidad jurídica concreta: la ciudadanía.³⁷

4) Se refieren a la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país; participar conjunta o separadamente en las mismas, y elegir a los gobernantes.

5) Internacionalmente se les considera parte de los derechos del hombre.

Con estas bases, nos adherimos a la postura del maestro Rodolfo Terrazas que define a los Derechos político-electorales como: «las facultades que tienen los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas».³⁸

c. Análisis conceptual a la luz del marco constitucional vigente³⁹

El artículo que se relaciona con los derechos político-electorales es el 35 de la Constitución que enumera las prerrogativas ciudadanas, aunque también es necesario el tomar en cuenta el artículo 36 que establece las obligaciones del ciudadano de la República.

Para tal efecto habremos de explicar las correspondientes fracciones:

«I. Votar en las elecciones populares;»

Entendemos que el voto activo es un derecho, en tanto que se traduce en la facultad de elegir a la persona que forme parte de los órganos de gobierno.

Es al mismo tiempo una obligación, en tanto que no es siquiera facultativo el ejercitar o no este derecho, puesto que el artículo 36, fracción III de la misma Constitución consagra una sanción para el incumplimiento de este derecho.

³⁷ La ciudadanía, cabe recordar, que es la capacidad fundamental de la que deriva la facultad de ser titular y ejercer los derechos políticos y político-electorales. De cierta forma compartimos la opinión de Jellinek en torno a este tema en cuanto que en realidad la ciudadanía es un verdadero status jurídico que abarca una serie de derechos y obligaciones (*vid. op. cit.*). Las calidades que debe tener el ciudadano se consagran en el artículo 34 de la Constitución Federal.

³⁸ *Vid.* Terrazas Salgado, Rodolfo. «El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales», contenido en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. V, No. 8, p. 102.

³⁹ *Vid.* Terrazas *op. cit.* nota 32, pp. 515-528.

El derecho al voto es eminentemente subjetivo y público puesto que la titularidad se le reconoce a los ciudadanos, y el deudor de dicha obligación es el Estado mismo.

La afirmación de Héctor Fix Fierro, en torno a la naturaleza política de este derecho, es interesante ya que nos dice que: «el derecho de voto confiere al ciudadano una influencia general en el sistema político, a cambio de la cual se le pide aceptar, en principio como legítimas, las decisiones que resulten de los procesos políticos y administrativos específicos que se fundan en aquella. El derecho de voto contribuye entonces a mantener también la diferenciación interna del sistema político en política y administración, preservando una cierta independencia de la segunda frente a las pretensiones y los intereses inmediatos de los ciudadanos».⁴⁰

«II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;»

Podemos definir a este derecho conocido como sufragio pasivo de la siguiente manera: «la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos que fijen la Constitución y las leyes electorales».⁴¹

Es evidente que es un derecho potestativo, en cuanto que es una facultad que consiste en la posibilidad de integrar o formar parte de los órganos de representación popular del poder público.

Es subjetivo y público porque forma parte del status jurídico que tiene el ciudadano, frente al Estado que debe respetarlo.

«III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;»

Estos derechos aunque son de naturaleza política, por ministerio de ley, corresponden a especies de los derechos de petición y asociación que consagran los artículos 8 y 9 de la Constitución. Es quizá esta la razón por la cual se le denomina derecho de «asociación política».

Podemos decir entonces, que la diferencia es de género a especie únicamente, y por lo mismo son

⁴⁰ Fix Fierro, Héctor. «Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano», contenido en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLV, IX-XII 95, pp. 65-66.

⁴¹ *Ibidem*, p. 77.

aplicables las consideraciones correspondientes a los derechos subjetivos públicos antes mencionados.

Asimismo, podemos observar que el derecho de asociación política tiene una vertiente individual y una colectiva. La primera incluye la posibilidad de constituir en lo personal todo tipo de organismos cuyo principal fin sea la promoción y defensa de los derechos y metas políticas, aclarando que no se limita a partidos políticos o agrupaciones políticas, sino cualquier forma de organización asociativa que tenga esos fines.

En cuanto al segundo, se dice que «las asociaciones políticas constituidas, o no como partidos políticos tienen derechos propios e independientes de los derechos individuales de los asociados. Estos derechos protegen en primer lugar la permanencia y las actividades lícitas de las asociaciones».⁴² Para la mejor comprensión de este tema utilizaremos el ejemplo de lo que, en términos del artículo 41 de la Constitución, se denomina financiamiento y en general el conjunto de derechos y prerrogativas especiales.

«IV. Tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes, y

«V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.»

En todo caso, nos parece que estos son supuestos que no corresponden propiamente a un derecho político-electoral, según la enumeración que establece el artículo 35 de la Constitución Federal.

El primero nos parece una obligación ciudadana, más que un derecho, ya que un derecho es facultativo.

El segundo es el mismo que consagra el artículo 8 de la Constitución Federal.

Suponiendo que el primero fuera un derecho subjetivo, en realidad no sería de tipo político, sino jurídico, cuando entendemos por política lo que Aristóteles conceptualizaba como: Aquello propio a la naturaleza, funciones, divisiones de gobierno, predominantemente en el sentido de arte o ciencia del gobierno, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas sobre las cosas de la ciudad. En todo caso el segundo no encuadra dentro de la definición de derecho político-electoral antes expuesta.

En virtud de lo anterior omitiremos hacer mayor comentario o estudio al respecto de ambos.

IV.2 Estudio dogmático en torno a los derechos político-electorales de los ministros de culto

IV.2.1 Las iglesias, propulsoras del cambio

Una vez definido el marco conceptual, intentaremos analizar los derechos político-electorales como fenómeno sociojurídico en relación con los ministros de culto y sus iglesias.

Como se acentuó en capítulos anteriores, el concepto «Derechos Político-Electorales de los Ministros de Culto», surge con la reforma constitucional de 1992, que los otorga al mismo tiempo que reconoce la personalidad jurídica de las iglesias.

La votación del 6 de julio de 1988 y la promesa del presidente Salinas de modernizar el sistema Estado-Iglesia marcaron la actitud de cambio. Pues como dijera monseñor Alamilla, portavoz de la Conferencia del Episcopado Mexicano: «Cualquiera que sean los resultados del día 6, la historia contemporánea de México, se dividirá así: antes del día 6 y después del día 6».⁴³

El afán democratizador de algunos prelados católicos contribuyó a esta modernización, y se vio reforzado por la doctrina social de Juan Pablo II que en la encíclica *Centesimus Annus* afirma: «La iglesia aprecia el sistema de la democracia en la medida que asegura la participación de los ciudadanos en las opciones políticas y garantiza a los gobernados la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, o bien la de sustituirlos oportunamente de manera pacífica...».⁴⁴

Las iglesias protestantes, en especial la bautista, la metodista y la presbiteriana, trabajaron igualmente en torno a esta reforma debido a tres factores en especial: «... En primer lugar su presencia y persistencia en la sociedad mexicana, pues todas ellas cuentan con más de cien años de trabajo en nuestro país ... En segundo lugar está el hecho de que, si bien

⁴² *Ibidem*, p. 83.

⁴³ *Cit. pos.* Blancarte, Roberto J. «La doctrina social católica ante la democracia», contenido en *Religión, Iglesias y Democracia*, La Jornada Ediciones, México, 1995, p. 54.

⁴⁴ Librería Parroquial de Clavería, 1991, p. 90.

parten de posiciones teológicas distintas, de una u otra manera existe la suficiente identificación entre ellas para, en ciertos casos y bajo condiciones muy precisas, no tener reparos para cooperar entre sí. Por último a pesar de tener estructuras políticas también diferentes, manifiestan un elemento común en relación con nuestro centro de interés: todas ellas son, así lo sostienen y recalcan, organismos democráticos ... En las tres iglesias, la estructura política parte del papel que se asigna al individuo, y su capacidad de decisión al interior del grupo...».⁴⁵

Los judíos colaboraron igualmente en este cambio sustancial del Estado mexicano, pues el mismo Simón Nissan, Presidente del Comité Israelita de México, en 1991 dijo: «La presencia judía se ha visto beneficiada por las condiciones de apertura y pluralismo, clara herencia del espíritu de la reforma, que ha propugnado por la separación de la Iglesia y del Estado, sin detrimento de la necesaria consolidación de los nexos entre todos los mexicanos para afianzar nuestra cohesión social ... Este pluralismo y respeto por las diferencias, son inculcados en el pueblo mexicano a través de la educación oficial y de sus principios de laicismo y democracia...».

Estos factores reales de poder, y un atemperamiento en las posiciones radicales trajeron, como ya fue visto, la reforma al artículo 130 constitucional.

IV.2.2 Legislación constitucional latinoamericana comparada

A continuación, citaremos algunos artículos constitucionales de diversos países que se refieren a la libertad religiosa y a los ministros de culto:

Bolivia: «Artículo 3. El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado boliviano y la Santa Sede.»

Colombia: «Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar su religión y a difundirla en forma individual o colectiva,

Todas las confesiones religiosas e iglesias son iguales ante la ley.»

Costa Rica: «Artículo 75. La religión católica, apostólica, romana es la del Estado, el cual contribuye a su mantenimiento, sin impedir el libre ejercicio en la República de otros cultos que no se opongan a la moral universal y a las buenas costumbres.»

Cuba: «Artículo 8. El Estado reconoce, respeta y garantiza la libertad religiosa... En la República de Cuba, las instituciones religiosas están separadas del Estado. Las distintas creencias y religiones gozan de igual consideración.»

Chile: «Artículo 19. La Constitución asegura a las personas... 6o. La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al público.»

Ecuador: «Artículo 19... El Estado garantiza: La libertad de conciencia y de religión, en forma individual o colectiva... ..»

Guatemala: «Artículo 36. El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad, la jerarquía y a los fieles de otros credos.»

Honduras: «Artículo 36. Se garantiza el libre ejercicio de todas las religiones y cultos sin preeminencia alguna, siempre que no contravengan las leyes y el orden público.»

Nicaragua: «Artículo 29. Toda persona tiene derechos a la libertad de conciencia, de pensamiento y de profesar o no una religión.»

Panamá: «Artículo 36. Las asociaciones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus bienes dentro de los límites señalados por la ley, lo mismo que las demás personas jurídicas.»

Venezuela: «Artículo 65. Todos tienen derecho de profesar su fe religiosa y de ejercitar su culto, privado o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o las buenas costumbres... ..»

⁴⁵ *Ibidem*, p. 231.

IV.2.3 Régimen jurídico de los ministros de culto

El derecho de libertad religiosa contiene una gran gama de derechos específicos y, dentro de ellos, podemos encontrar el de celebrar los actos de culto público y privado, consistentes en una serie de prácticas inspiradas en creencias religiosas y encaminadas a honrar a seres divinos, bien por medio de ceremonias realizadas en su honor o mediante un modo de vida conforme a lo que dichas deidades desean.⁴⁶

Elemento fundamental para que pueda ser ejercitado el derecho de libre culto, es la existencia de los ministros de culto, término que, como dice Luis Martínez Sistach, es un concepto jurídico civil omnicompreensivo que sirve para designar a quienes, en el seno de una religión, tienen encomendadas específicas funciones religiosas. Pero los ministros de culto religioso son conocidos bajo muy distintos nombres. Así, entre los romanos se les denominaban «pontífices»; la Iglesia Católica en el Código de derecho canónico les llama clérigos; las Constituciones de 1857 y de 1917 los identificaban como «pertenecientes al estado eclesiástico»; las sectas protestantes les dicen «pastores»; los judíos los nombran «rabinos», etcétera.⁴⁷

Antes de la reforma constitucional y legal del año 1992, se tenía un concepto muy general y ambiguo del ministro de culto. La ley reglamentaria del artículo 130 constitucional los definía en su artículo 7: «como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten», y su artículo 8 decía que ministro de culto era cualquier persona que «ejecuta actos que las reglas de cada credo religioso reserven a determinadas personas, investidas de carácter sacerdotal, ya sea temporal o permanentemente». Ya se había establecido con anterioridad, en la ley que reformó el Código Penal para el Distrito Federal del 2 de julio de 1926 que «una persona ejerce el ministerio de un culto, cuando ejecuta actos religiosos o ministra sacramentos propios del culto a que pertenece, o públicamente pronuncia prédicas doctrinales, o en la misma forma hace labor de proselitismo religioso»

(artículo 2). Además, los ministros de culto que usaran, fuera de los templos, cualquier distintivo que los caracterizara como tales, sufrirían multa o arresto, lo cual se agravaba en caso de reincidencia (artículo 18) y así mismo podían ser arrestados «con arresto mayor y multa de siguiente clase» si celebran actos de culto público fuera de los templos y por tanto, aun en casas particulares si en ellas se invitaban a otras personas que no fueran sus habitantes (artículo 17).

Como se desprende de los artículos citados, la técnica legislativa empleada en ellos dejaba mucho que desear, dada la ambigüedad del concepto de ministro de culto, en el cual, según dichas leyes, podrían entrar toda clase de personas, por el simple hecho de participar en una ceremonia religiosa. Además era patente la intolerancia religiosa que imperaba en aquellos días, producto del principio constitucional expresado en el texto original del artículo 130 constitucional, en el sentido de que «La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias».

Las leyes ya derogadas pretendieron negar personalidad jurídica a las iglesias y consideraron como profesionistas a los ministros de culto, pero la realidad fue muy distinta, pues las iglesias existían y siguieron existiendo y tuvieron que actuar por prestanombres y con simulaciones, y los ministros de culto actuaban ejerciendo su ministerio a espaldas de la ley, con demérito del prestigio de esta, más que de los mismos ministros.

Actualmente, y a raíz de la reforma constitucional del año de 1992, la práctica y el ejercicio del ministerio por parte de los ministros de culto debe considerarse en principio como un trabajo lícito, a menos que tal actuación, en un determinado caso, vaya en contra del orden público o de las buenas costumbres. Por ello, a los ministros de culto les es perfectamente aplicable la garantía individual de libertad de trabajo, consagrada en el artículo quinto de la Constitución.

A diferencia de la versión original del artículo 130 constitucional, que como fue antes visto, establecía limitantes a los ministros de culto, que claramente violaban sus derechos humanos: «... Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de culto. Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento...»; la redacción actual de dicho artículo ha suprimido la mencionada

⁴⁶ *Op. cit.* p. 306.

⁴⁷ Sánchez Meda, Ramón. «Régimen jurídico de los ministros de culto religioso», contenido en *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 95.

limitación, al permitir expresamente a los extranjeros ejercer funciones de ministro de culto y, además, ya no se faculta a las legislaturas de los Estados a determinar, según sus necesidades locales, el número máximo de ministros de culto.

Las normas constitucionales actuales han conservado otras limitaciones a los ministros de culto, que más que nada, constituyen sólo incompatibilidades entre el ejercicio del ministerio de un culto y el ejercicio de los derechos políticos.

El derecho de libertad religiosa tiene, conforme a las disposiciones constitucionales, dos clases de limitaciones, una de carácter patrimonial contenida en la fracción II del artículo 27, para impedir que las asociaciones religiosas adquieran, posean o administren bienes inmuebles en demasía, y la otra de índole política regulada en los incisos d) y e) del artículo 130, que consiste en impedir a los ministros de culto el desempeño de cargos públicos, el ser votados en los comicios electorales, el asociarse con fines políticos y desarrollar actividades de política partidista.

Con respecto a la segunda limitación a que se refiere el párrafo que antecede, como dijimos anteriormente, se trata de una clase de incompatibilidades, cabe destacar además lo que disponen los artículos 55 y 58 de la Constitución:

«... Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos: ... VI. No ser ministro de algún culto religioso...»

«... Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado...»

Además, el ejercicio del ministerio de culto es incompatible con el servicio activo en el ejército federal, así como con el puesto de secretario de Estado o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o gobernador de un Estado.

Por otra parte, el Código de Derecho Canónico de la Iglesia Católica hace incompatible la misión de los clérigos o religiosos con los cargos públicos en los que se participe en el ejercicio de la potestad civil, les prohíbe ejercitar la negociación o el comercio, les veda participar activamente en los partidos políticos o en la dirección de asuntos sindicales y, a lo que más gravemente quedan obligados, es a guardar el celibato y abstenerse del matrimonio.

Como ha dicho don Ramón Sánchez Medal: «Es muy conveniente apartar del campo de la política a la Iglesia y a sus ministros, como lo es también excluir a estos del matrimonio y del comercio, y, por ello, la propia Iglesia católica ... establece estas renunciaciones que

a manera de incompatibilidades aceptan voluntariamente sus ministros, porque ... se les prescribe que sean ministros de tiempo completo al servicio de Dios y de las almas, y no ministros de tiempo compartido, que a ratos se ocupen de atender a la esposa, otros ratos atiendan a la acción política, otros más al comercio, y reserven el sobrante de su tiempo al desempeño de su ministerio... ».⁴⁸

Cabría preguntarse ahora ¿quiénes son ministros de culto? La ley plantea dos posibilidades según las cuales una persona puede llegar a adquirir el carácter legal de ministro de culto.

El primer caso es en el cual una asociación religiosa considera a un individuo como ministro de culto y así lo avisa a la Secretaría de Gobernación, y el segundo es el supuesto en el cual la propia Secretaría atribuye ese carácter a determinadas personas «que ejerzan ... como principal ocupación funciones de dirección, representación u organización». Tal atribución puede hacerse no sólo en relación a personas que formen parte de asociaciones religiosas ya registradas que hayan omitido el aviso correspondiente, sino también en relación a personas que pertenezcan a «iglesias o agrupaciones religiosas» que no hayan obtenido el registro por no haberlo solicitado o por no reunir los requisitos que la ley señala para dicho registro.

Según la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, son ministros de culto «todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter» (artículo 12).

De la disposición transcrita, se puede deducir la situación jurídica de los ministros de culto:

- «a) Que son las leyes internas de cada asociación religiosa las que determinan las condiciones y requisitos para ser considerado ministro de ese culto;
- «b) Los ministros de culto han de ser mayores de edad. Esto opera en congruencia con las disposiciones del derecho civil, pues un menor de edad no puede obligarse eficazmente en derecho. Lo anterior no significa de ningún modo prohibición para que un menor de edad sea enviado por sus padres o tutores a realizar estudios en instituciones donde se prepara a los ministros de algún culto. Lo que la ley no admite es que se le otorgue carácter de ministro antes de

⁴⁸ *Ibidem*, p. 100.

que cumpla la mayoría de edad, con esto se protege la libertad del interesado, ya que ésta supone una decisión libre por parte del sujeto capaz para que se le confiera el carácter de ministro;

- «c) Nadie puede ser considerado ministro de un culto si la asociación religiosa no lo designa como tal;
- «d) En virtud de que la calidad de ministro de culto es una decisión voluntaria del sujeto, una persona incluida indebidamente en la lista de ministros de una asociación, puede oponerse a ello en cuanto se entere;
- «e) Sólo mediante la permanencia del mutuo acuerdo entre la asociación y el interesado, puede conservarse la calidad de ministro, para efectos civiles.»

Ahora bien, ya en específico, los derechos político-electorales de los ministros del culto están reglamentados por el artículo 14 de la ley de la materia que al efecto dice:

«Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos bastará seis meses.»

«Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.»

«La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia del ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación respectiva.»

«Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación.»

Podemos reafirmar entonces que, en coordinación con el artículo 130 constitucional y, marcando ciertas excepciones al artículo 35 del mismo

ordenamiento, podemos sintetizar que los derechos político-electorales de los ministros de culto son:

1. Voto activo

En los términos del artículo 35 constitucional los ministros de culto gozan de este derecho-obligación, tal como se describió anteriormente.

2. Voto pasivo

A pesar de la confusa redacción de la ley, no nos cabe duda que este derecho no lo tienen los ministros de culto, en virtud que primero deben dejar esa condición, para posteriormente poder ocupar un cargo de elección popular, por lo que nos encontramos ante una clara excepción al artículo 35 de la Constitución.

3. Asociación política

De acuerdo al artículo 130 constitucional, párrafo segundo, inciso e), los ministros de culto no pueden asociarse en forma alguna en la materia político-electoral, por lo que constituye otra clara excepción al artículo 35 de la Constitución.

4. Petición y defensa de la República

Estos derechos, de dudosa naturaleza político-electoral, (como antes se ha afirmado) no constituyen excepción alguna para los ministros de culto y, por ende, para efectos legales son iguales que para cualquier otro ciudadano de la República.

Cabe mencionar, que como una medida precautoria, y entendiendo tanto a la Iglesia y al Estado como sociedades autónomas y perfectas en cuanto sus campos de actuación específicos, se establecieron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, algunas naturales restricciones en cuanto a los derechos político-electorales de los ministros de culto.

El artículo 268 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

«Artículo 268.

«1. El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

- «a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la

abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley, o

- «b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.»

Asimismo, el artículo 404 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal dispone:

«Artículo 404. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.»

Conclusiones

1. La realidad es la que se impone al derecho, y no el derecho a la realidad. El derecho no construye realidades artificiales, sino que recoge los datos que aporta la realidad acerca del hombre. Estos datos que por cierto no demuestra, los da por supuestos, ya que el método propio de la ciencia jurídica es incapaz para demostrar las realidades más trascendentes del hombre.

2. La libertad religiosa es un derecho natural, es decir, todo hombre, con independencia de su posición temporal, geográfica o económica, tiene este derecho.

3. Al ser la libertad religiosa una realidad en el hombre, el derecho debe protegerlo, estando impedida cualquier legislación para limitarlo o restringirlo, excepción hecha a aquellas manifestaciones religiosas que contrarían al interés general o a derechos legítimos de terceros.

4. Por cuanto hace a la historia, los diversos sucesos que se han presentado, en relación con la libertad religiosa, han sido factores determinantes para el gran avance legislativo que, en este sentido, se ha vivido en México. Ambos, siempre han regido diversos e importantes actos del pueblo y, al estar en desacuerdo, se han devenido una serie de intensos conflictos en nuestra sociedad. Ahora en día, después de más de 500 años de intensas pugnas y una reforma constitucional como la de 1992, las relaciones entre el Estado y la Iglesia se han encaminado hacia un reconocimiento de ambos como sociedades perfectas

con campos de actuación diferentes pero desarrolladas de una manera armónica, lo que a nuestro juicio ha permitido la estabilidad en nuestro país, en cuestiones político-religiosas.

5. En la actualidad, y con la imperante necesidad de adecuar la estructura jurídica a la realidad mexicana, se precisó una reforma constitucional en materia religiosa. Tres objetivos fundamentales fueron la base:

- a) Preservación del carácter laico del Estado;
- b) Garantía de libertad religiosa, y
- c) Vigencia de la educación pública laica.

6. Partiendo de esta premisa, se modifican algunos artículos. Algunos de los cambios más significativos son: una nueva configuración del artículo 130, en el que se expresa el principio de separación Iglesia-Estado y la existencia de una ley reglamentaria. Asimismo, se establece la personalidad jurídica para las Iglesias y agrupaciones religiosas; su prohibición para fines políticos, su capacidad para heredar y la no intervención de autoridades en su vida interna.

7. En este sentido, en el artículo 5o. constitucional se prohíbe la contratación individual que implique el menoscabo o pérdida de libertad y se suprime el párrafo que prohibía el establecimiento de órdenes monásticas y la profesión de votos religiosos.

8. Con las reformas constitucionales de los artículos 27 y 130 del 27 de enero de 1992, y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del 15 de julio del mismo año, inicia la regulación de una figura que era inexistente hasta ese momento en el Derecho Mexicano: la asociación religiosa. Su reglamentación refuerza el principio de seguridad jurídica porque su registro ante la Secretaría de Gobernación implica un doble efecto: por un lado el reconocimiento de sus derechos y obligaciones como ente con personalidad jurídica, y por el otro un medio de protección de los derechos de terceros y seguridad en los actos jurídicos que realice la asociación.

9. Ahora bien, se entienden por derechos político-electorales las facultades que tienen los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas.

10. Asimismo, la naturaleza de los derechos político-electorales es análoga a la de las garantías individuales, como especies del género derechos subjetivos públicos e internacionalmente denomina-

dos derechos del hombre. Advirtiéndolo que ambas especies tienen características que las hacen distintas entre sí, *v. gr.* ambos son de naturaleza permanente, aunque los derechos político-electorales son de ejercicio temporal.

11. Los ministros de culto, al igual que los demás seres humanos gozan por regla general de todos los derechos humanos denominados como político-electorales. Aunque, por excepción, y en virtud de la gran autoridad moral e influencia social que su cargo les confiere, carecen del derecho de

poder ser votados para ocupar cargos de elección popular.

12. A fin de garantizar la armónica y respetuosa convivencia de la Iglesia y el Estado, son adecuadas las restricciones que la regulación actual impone a las asociaciones religiosas y, en particular, a los ministros de culto en materia político-electoral. Lo anterior no puede ser de otra manera, dado que se limitaría la libre manifestación de la voluntad del pueblo para elegir periódicamente a los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ADAME GODDARD, Jorge. «Iglesia y Estado en el Porfiriato», contenido en *Relaciones del Estado con las iglesias*, Editorial Porrúa, México, 1992.

BANCARTE, Roberto J. «La Doctrina Social Católica ante la Democracia», contenido en *Religión, iglesias y Democracia*. La Jornada Ediciones, México, 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1991.

— *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1994.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. *La Iglesia ante el Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1991.

GARCÍA UGARTE, Marta E. La nueva relación Iglesia-Estado en México; un análisis de la problemática actual. Editorial Nueva Imagen, México, 1993.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José A. «Génesis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público», contenido en *Estudios Jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.

JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos Urrutia, Madrid, 1915.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Civitas, Madrid, 1982.

MARTÍNEZ SISTACH, Luis. «Libertad Religiosa y Actividad de Culto», contenido en *Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PACHECO ESCOBEDO, Alberto. «La libertad religiosa en la legislación mexicana», contenido en *Memoria del IX Congreso internacional de Derecho Canónico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

— *Temas de Derecho Eclesiástico mexicano*, Ediciones Centenario, México, 1993.

PALACIOS ALCOCER, Mariano. «La reforma constitucional en materia religiosa», contenido en *Relaciones del Estado con las Iglesias*, Editorial Porrúa, México, 1992.

— «La reforma constitucional en materia religiosa dos años después», contenido en *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. Secretaría de Gobernación / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.

RUIZ GUERRA, Rubén. *Protestantismo y Democracia en México*, Librería Parroquial de Clavería, México, 1991.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. *Reformas a la Constitución en materia religiosa*. Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992.

— «Régimen jurídico de los Ministros de Culto Religioso», contenido en *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación y UNAM, México, 1994.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. «Surgimiento del Derecho Eclesiástico Mexicano», contenido en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*. Editoriales de Derecho reunidas, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. «Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos», contenido en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1992.

Revistas

FIX FIERRO, Héctor. «Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLV.

«Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano», contenido en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLV, IX-XII 95.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. «El juicio de amparo y los derechos político-electorales», contenido en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, No. 8, México, 1996.

Ordenamientos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Editorial Porrúa, México 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Código de Derecho Canónico. Editorial Herder, Madrid, 1984.

Otra fuente

JUAN PABLO II. *Encíclica Centesimus Annus*. Librería Parroquial de Clavería, México, 1991.

Sección
Estados

Panorama del Sistema de Medios de Impugnación en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Centro de Capacitación Judicial Electoral*

SUMARIO: I. Introducción. II. Sistema electoral del Estado. III. Autoridades electorales. IV. Reglas comunes a los medios de impugnación. V. Recurso de revisión. VI. Recurso de apelación. VII. Recurso de inconformidad.

I. Introducción

El presente estudio de la legislación electoral del Estado de Oaxaca, tiene como objetivo principal proporcionar un panorama general acerca del sistema de medios de impugnación previsto por la legislación electoral de la citada entidad y, a su vez, hacer notar o destacar, desde un punto de vista objetivo y crítico, los aspectos más novedosos, o bien, las inexactitudes u omisiones que puedan considerarse importantes.

Para la realización del presente estudio, se tomaron como base la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca expedida el día cuatro de abril de 1922, así como sus últimas reformas y adiciones contenidas en los Decretos números 153 y 202, publicados respectivamente, en el *Periódico Oficial* del Estado los días ocho de marzo y veintinueve de septiembre ambos de 1997.

También sirvió de apoyo el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, promulgado mediante Decreto número 185, publicado en el *Periódico Oficial* del Estado del doce de febrero de 1985. Así como sus últimas reformas contenidas en los Decretos 203 y 205, publicados respectivamente, los días primero y nueve de octubre de 1997.

Con la finalidad de proporcionar al lector un panorama más amplio acerca de las elecciones en el Estado de Oaxaca, se consideró oportuno realizar, previo al estudio del sistema de medios de impugna-

ción, una síntesis de los aspectos más característicos del sistema electoral del Estado y de las autoridades electorales, Instituto Estatal Electoral y Tribunal Estatal Electoral.

Asimismo, en términos generales, podemos afirmar que existe una gran similitud en su estructura y contenido entre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el citado Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y las pequeñas diferencias obedecen de manera esencial a sus respectivos ámbitos de aplicación y competencia.

II. Sistema electoral del Estado

Siguiendo la figura tradicional de la separación de poderes, el poder público del Estado, en el ejercicio de sus funciones, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ahora bien, para efectos del presente estudio nos referiremos exclusivamente a los órganos de representación, el Congreso del Estado y el Gobernador del Estado.

El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso del Estado, el cual se integra con diputados electos cada tres años por los ciudadanos oaxaqueños,¹ mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. La Legislatura se integra con 25 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales² y 17 diputados electos según el

¹ Conforme la Constitución, son ciudadanos del Estado de Oaxaca «los hombres y mujeres nacidos en su territorio, quienes sean hijos de padres o madre Oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir» (artículo 23).

² El sistema de mayoría implica que el candidato que obtenga el mayor número de votos obtendrá el triunfo. Para tal efecto, el territorio del Estado se

* Participaron en el presente trabajo los licenciados Adin de León Gálvez, Eduardo Galindo Becerra, Armando Granados Camión e Ignacio Navarro Vega, Coordinadores Académicos del C.C.J.E.

principio de representación proporcional³ mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.⁴

Conforme al artículo 41 de la Constitución, el Congreso del Estado se instalará el día quince de noviembre del año de la elección. Cabe destacar, que el artículo 43 del ordenamiento en cita, establece que a la apertura del primer período ordinario de sesiones correspondiente al primer año de su ejercicio legal de toda legislatura local, que tendrá lugar el dieciséis de septiembre, deberá asistir el C. Gobernador del Estado, es decir, se establece una fecha distinta para la apertura del primer período ordinario de sesiones, contraria de la establecida por el artículo 41 de la Constitución del Estado.

El texto del referido artículo 43 constitucional en sus términos, implica que para el día 16 de septiembre del año de la elección, debe estar debidamente integrado el Congreso, para lo cual no debe existir contienda respecto de los candidatos que ocuparán los escaños correspondientes.

Adicionalmente, cabe destacar en primer lugar, que conforme al artículo 42 de la propia Constitución, la Legislatura tendrá dos períodos ordinarios de sesiones dos veces al año: el primer período de sesiones dará principio el día quince de noviembre y el segundo, el primero de junio del año siguiente. Lo anterior, resulta acorde con el texto del artículo 41 constitucional citado, que establece como fecha de instalación el día quince de noviembre del año de la elección.

Un segundo aspecto que consideramos debe tomarse en cuenta, es el relativo a la fecha límite con que cuenta el Tribunal Estatal Electoral para resolver los recursos de inconformidad que se presenten con motivo de la elección de diputados al Congreso del Estado, la cual conforme al artículo 295 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, es el quince de octubre del año del proceso electoral. Esta situación implícitamente imposibilita para que el día dieciséis de septiembre se dé la apertura del primer período ordinario de sesiones conforme lo establecido por el artículo 43

divide en 25 distritos electorales uninominales y en cada uno de ellos se elegirá a un diputado.

³ El objetivo de la representación proporcional, consiste en establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y procurar que el electorado sea fielmente reflejado en la conformación del Congreso.

⁴ Una circunscripción plurinominal, es la demarcación territorial para asignar diputados por el principio de representación proporcional, en el caso del Estado de Oaxaca, la circunscripción abarca todo su territorio.

constitucional, salvo el hipotético caso de que no se interponga recurso alguno en contra de esta elección.

Debemos considerar que actualmente los partidos políticos pueden impugnar los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar o calificar los comicios o las controversias que surjan durante los mismos, mediante el juicio de revisión constitucional electoral, y en caso de que utilicen esta vía, se prolongará el tiempo en que se encuentre *sub iudice* la elección impugnada, hasta en tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resuelva.

Por lo anterior, sugerimos se considere la posibilidad de sustituir la fecha del dieciséis de septiembre que establece el artículo 43 de la Constitución del Estado de Oaxaca, para la apertura del primer período ordinario de sesiones correspondiente al primer año del ejercicio legal de la legislatura, a la cual deberá asistir el C. Gobernador del Estado, por la del 15 de noviembre a fin de hacerla acorde con lo dispuesto por los artículos 41 y 42 del mismo ordenamiento.

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca se ejerce por un solo individuo denominado Gobernador del Estado, electo por el principio de mayoría relativa en una circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio del Estado, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Siguiendo el sistema de heterocalificación política, la Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, hará la computación de votos, calificará y declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de votos, haciéndolo saber por medio de un decreto y expidiendo el Bando Solemne.

Al respecto, cabe destacar que previo a la calificación de la elección de Gobernador por parte de la Legislatura del Estado, el Tribunal Estatal Electoral, conforme lo dispuesto por el artículo 295 del Código de la materia, deberá resolver los recursos de inconformidad que se presenten con motivo de la elección de Gobernador, a más tardar el día 30 de septiembre del año de la elección. Asimismo, los partidos podrán impugnar las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

El Gobernador rendirá la protesta de Ley el día primero de diciembre del año de la elección y enseguida tomará posesión de su encargo, que durará

seis años, no pudiendo ser reelecto para otro período constitucional.

El Estado de Oaxaca, para su régimen interior se divide en Municipios libres, que cuentan con personalidad jurídica propia. La administración interior de los Municipios se realiza por los Ayuntamientos, los cuales se constituyen en asambleas electas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos en cada municipio, los cuales se integran de la siguiente manera:

- «1. Un Presidente Municipal que representará al Ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo;
- «2. Un Síndico si el Municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si excede de ese número. El o los síndicos municipales tendrán la representación jurídica del Ayuntamiento;
- «3. En los Municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de hasta once Concejales⁵ elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco Regidores elegidos por el principio de representación proporcional;
- «4. En los Municipios que tengan de 50 mil a 100 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de nueve Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro Regidores por el principio de representación proporcional;
- «5. En los Municipios que tengan de 15 mil a 50 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de siete Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta tres Regidores elegidos por el principio de representación proporcional;
- «6. En los Municipios que tengan menos de 15 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de cinco Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa, y hasta dos Regidores elegidos por el principio de representación proporcional.»

La calificación de las elecciones de los Ayuntamientos correrán a cargo del Congreso del Estado erigido en Colegio Electoral, previa la resolución de los recursos de inconformidad que se presenten ante el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca. Asimismo, los partidos políticos podrán impugnar las

resoluciones de aquél ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

Los Ayuntamientos tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para un período inmediato.

Un aspecto relevante del sistema electoral del Estado de Oaxaca, lo constituye el reconocimiento a la composición étnica y plural del Estado y la obligación legal de promover el desarrollo de las reformas específicas de organización social de las comunidades indígenas.

Asimismo, resulta trascendente apuntar lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de la Constitución que establece que la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos. Por su parte, el artículo 29 del mismo ordenamiento establece en su parte final que no habrá autoridad intermedia entre los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres y el gobierno del Estado.

Con lo anterior, nos permite constatar que el Estado de Oaxaca ha marcado la pauta en el reconocimiento y protección de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas.

III. Autoridades electorales

1. Instituto Estatal Electoral

El artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca establece, en su párrafo primero, que la organización y desarrollo de las elecciones se realizará a través de un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Estatal Electoral. Por su parte, el párrafo segundo del precepto citado, establece que el Poder Legislativo, los partidos políticos y la ciudadanía participarán en la integración del Instituto Estatal Electoral.

Asimismo, el párrafo tercero del artículo en comento, establece que el Instituto contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Cabe destacar que el órgano superior de dirección es el Consejo General, el cual está integrado por un Consejero Presidente y Consejeros Electorales propuestos por las fracciones

⁵ Conforme el párrafo segundo del artículo 100 de la Constitución del Estado, los Concejales y los Regidores tendrán la misma calidad jurídica.

parlamentarias y designados por el Congreso del Estado.

Conforme la Constitución del Estado el Instituto Estatal Electoral contará con las siguientes facultades: «agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que disponga la ley».

Acorde con lo anterior, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece la naturaleza jurídica, fines y características del Instituto Estatal Electoral, las cuales son similares a las establecidas por la legislación federal para el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, el artículo 61 del Código señala que el Instituto Estatal Electoral se integrará con órganos centrales que serán el Consejo General Estatal, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General estará integrado por:

- Un Consejero Presidente, con derecho a voz y voto, electo por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado a propuesta de la fracciones parlamentarias de los partidos con representación en la Cámara de Diputados.
- Un Secretario General con derecho a voz, pero sin voto, electo por el Consejo General.
- Seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y a voto, seleccionados y autorizados por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- Dos representantes, con voz y voto, del Congreso Local, uno de la fracción parlamentaria mayoritaria y uno de la fracción parlamentaria que constituya la primera minoría.
- Un representante, con voz pero sin voto, de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro y de cada partido político local que en la elección inmediata anterior para diputado de mayoría relativa hayan obtenido por lo menos el 1.5% de la votación estatal. Los partidos políticos podrán sustituir en todo momento a su representante, mediante aviso previo al Consejo General.

- El Vocal Estatal del Registro Federal Electoral, con derecho a voz pero sin voto.
- El Director General del Instituto, con voz pero sin voto.

Por cuanto hace a las facultades, atribuciones y obligaciones del Consejo General y sus miembros, son iguales o muy parecidas a las contenidas en la legislación federal.

Por otra parte, la Junta General Ejecutiva será presidida por el Director General y se integra con el Secretario General del Instituto y los directores ejecutivos de organización electoral, de capacitación y servicio profesional electoral, y de prerrogativas y partidos políticos.

Finalmente, el Director General preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Asimismo, en cada uno de los distritos electorales, el Instituto contará con un Consejo Distrital el cual se integrará de la siguiente forma:

- Por un Consejero presidente, con voz y voto;
- Un Consejero secretario del Consejo con voz y sin voto, ambos electos por el Consejo General.
- Contará también con tres Consejeros ciudadanos propietarios y suplentes, con voz y voto.
- Un representante de cada partido político con registro, con voz y sin voto.

Podrán asistir a las sesiones un representante de la vocalía del Registro Federal de Electores del IFE, que tendrá únicamente voz.

Ahora bien, en cada uno de los municipios del Estado, el Instituto contará con un Consejo Municipal y con Mesas Directivas de Casilla.

Los Consejos Municipales están integrados y electos de la misma forma que los Consejos Distritales. Por su parte, las Mesas Directivas de Casilla se integran de la misma forma que en la legislación federal.

2. Tribunal Estatal Electoral

El artículo 25 de la Constitución Estatal, en su párrafo quinto establece lo siguiente:

«La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso del Estado. 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. La ley fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad, en las etapas de los procesos electorales».

El párrafo sexto establece que «El Tribunal Estatal Electoral es un órgano público dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; y es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca».

El Tribunal Estatal Electoral tendrá la competencia que determine la Ley y conocerá de los recursos y medios de impugnación que en materia electoral se encuentren previstos en esta Constitución y en la Ley. Las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y definitivas.

A su vez, el párrafo octavo establece que el Tribunal Estatal se integrará por tres magistrados numerarios y tres supernumerarios, designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado emanada de los miembros de la judicatura estatal.

El procedimiento para la designación de los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral se sujetará a lo siguiente:

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado propondrá al Congreso del Estado una lista que incluya a, por lo menos, dos candidatos para cada una de las vacantes a cubrir. Para ocupar el cargo de Magistrado Numerario, los candidatos deberán de ser Magistrados del Tribunal Superior, mientras que para ocupar el cargo de Magistrado Supernumerario, los candidatos deberán desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia del Estado.

El Congreso del Estado formará una comisión para que en un término de cinco días, presente un dictamen mediante el cual proponga la designación de los integrantes del Tribunal Estatal Electoral. En caso de ser aprobado, será turnado al Ejecutivo para su publicación en el *Periódico Oficial* del Estado. En caso contrario, el Tribunal Superior deberá mandar otra lista que cubra el número de vacantes.

IV. Reglas comunes a los medios de impugnación

Es común que en materia electoral, los medios de impugnación contengan reglas que comparten, sin perjuicio de las reglas específicas de cada recurso; la legislación del Estado de Oaxaca no es la excepción, por lo que es pertinente estudiarlas en primer término, para efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Es importante resaltar que la interposición de los medios de impugnación, no suspende el acto o resolución impugnados. Asimismo, encontramos que durante el proceso electoral, todos los días y horas son hábiles, los plazos se contarán de momento a momento y, si están consignados en días, éstos se considerarán de 24 horas (artículo 265); por lógica, fuera del proceso electoral, los plazos se computarán por días hábiles, es decir de lunes a viernes, con excepción de los inhábiles por ley. Iguales disposiciones contiene la legislación federal, toda vez que la dinámica electoral requiere prontitud en las acciones y resoluciones.

Tratando de esquematizar nuestra reseña nos permitimos seguir un orden lógico de esta parte general, sin que necesariamente contemplemos la ordenación de los artículos establecidos por la Legislación Estatal, en esa virtud iniciaremos por los participantes del proceso electoral.

1. Partes

En primer término se encuentra el actor, quien será el que estando legitimado en términos del presente Código interponga medios de impugnación.

Es necesario destacar que se ha omitido al coadyuvante o candidato como actor, por lo que éste no puede participar directamente en los medios de impugnación, especialmente en lo referente a su inelegibilidad, sería conveniente entonces, la reforma al Código Estatal para introducirlo en el contexto comentado.

En segundo término, la autoridad, que será el órgano del Instituto que realice el acto o dicte la resolución que se impugna.

Es de observarse que el Código Estatal sólo reputa a los órganos del Instituto como autoridad, omitiendo al Tribunal Electoral Estatal, situación que debe ser contemplada por las reformas a la Constitución Federal de 22 de agosto de 1996.

Finalmente el tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

En este rubro, vemos que la Legislación Estatal excluye a las coaliciones, a los ciudadanos, a las organizaciones y agrupaciones políticas y al candidato, por lo que sería necesario que se reformara su Legislación permitiendo así la participación de los mencionados como terceros interesados.

Como un caso especial se encuentra el candidato, que se reputa como coadyuvante del partido político que lo registró; sin embargo, su participación se sujeta a las siguientes reglas:

- Podrán presentar escritos en los que manifiesten lo que a su derecho convenga, pero no se tomarán en cuenta los conceptos que amplíen o modifiquen la controversia.
- Los escritos deberán presentarse dentro de los plazos establecidos.
- Deberán acompañar el documento en el que conste su registro como candidato.
- Podrán ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos.
- Deberán ser firmados autógrafamente.

Como se observa, el candidato es exclusivamente un coadyuvante, ya que no puede participar directamente, es decir, si su partido no interpone un recurso, éste no lo puede hacer por sí mismo; lo anterior sigue las disposiciones de la Legislación Federal, que trata de evitar que existan contradicción o ampliación en los medios de impugnación intentados por los partidos políticos.

2. Legitimación

De conformidad con la Legislación Estatal (artículo 263) se consideran representantes legítimos de los partidos políticos:

- Los registrados formalmente ante los órganos electorales.

- Los miembros de los Comités Estatales, Distritales y Municipales.

En este rubro se observa que se han excluido a los miembros de los Comités Nacionales de los partidos políticos nacionales que también pueden participar en procesos locales, circunstancia que debe ser contemplada por la Legislación Estatal.

Aquellos autorizados para representarlos mediante mandato otorgado en escritura pública por los funcionarios de los partidos facultados estatutariamente para ello.

También en este apartado, se observa que se excluye de la representación legítima a los miembros de los partidos facultados estatutariamente para intervenir en los medios de impugnación del proceso electoral, por lo que sería conveniente que se reformara la Legislación Estatal con la adición que se menciona.

Por otro lado, el artículo en comento señala claramente que los candidatos pueden participar como coadyuvantes del partido que los postuló; al respecto, nos remitimos al comentario que se hizo cuando nos referimos a la circunstancia del candidato, en el rubro de partes.

3. Requisitos

Como se mencionó al principio, todos los recursos tienen requisitos generales que son los que trataremos sin perjuicio de que se analicen posteriormente las particularidades de cada recurso.

De acuerdo al artículo 280 del Código Estatal los recursos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- «a) Deberán presentarse por escrito;
- «b) Se hará constar el nombre del recurrente y domicilio para recibir notificaciones, si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicarán por estrados;
- «c) En caso de que el recurrente no tenga acreditada la personalidad en el órgano del instituto ante el que actúa, acompañará su promoción con los documentos necesarios para acreditarla;
- «d) Se hará mención expresa del acto o resolución que se impugna y el órgano del Instituto responsable así como los agravios que el mismo cause;
- «e) Se deberá mencionar con claridad los agravios que le cause el acto o resolución impugnados, los

preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación;

- «f) Ofrecer las pruebas que junto con el escrito se aporten mencionando aquellas que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que habiéndola solicitado por escrito y oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, y
- «g) Contener el nombre y la firma autógrafa del promovente.»

Los citados requisitos son homólogos a los establecidos en la Legislación Federal, pero nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

En el inciso a), debe entenderse que no existe el principio de oralidad, es decir, todos los recursos sin excepción deben presentarse por escrito.

En el inciso b), se nos permite establecer la identificación del actor y por supuesto el lugar para notificar, circunstancia importante toda vez que si se omite este requisito, las notificaciones incluyendo las personales se harán por estrados.

En el inciso c), se nos señala la acreditación de la personalidad. En este sentido, la disposición se refiere específicamente para los miembros de los Comités y los candidatos, que obviamente no están registrados ante el órgano en que se pretenda actuar.

En el inciso d), lo relevante es la mención del acto o resolución que se pretenda impugnar, ya que debemos entender que los órganos electorales, sus actos y resoluciones son múltiples, por lo que es importante identificarlos plenamente.

En el inciso e), se establece la claridad en los hechos y agravios que se impugnan, es trascendente este inciso, toda vez que la claridad le permitirá a la autoridad establecer exactamente las pretensiones de las partes, en tal virtud la justicia electoral podrá ser más eficaz y eficiente.

En el inciso f), referente a pruebas, debe entenderse que éstas deben ser aportadas dentro de los plazos, ya sea como actores o terceros interesados, por lo que respecta a las particularidades de las pruebas, serán tratadas en el apartado correspondiente.

Finalmente, en el inciso g) se menciona el nombre y la firma autógrafa del promovente, hecho que como todo mundo sabe, la falta de firma en cualquier documento nos pone en presencia de la nada jurídica, por lo que es verdaderamente tras-

cedental que los promoventes no olviden firmar sus recursos.

4. Improcedencia

Los órganos electorales podrán desechar los recursos evidentemente frívolos o notoriamente improcedentes. Es necesario advertir que no se conceptualiza la frivolidad en el Código, circunstancia que vuelve la interpretación muy subjetiva, tan subjetiva como la frivolidad pueda entenderse.

Por otra parte, el artículo 278 del Código Estatal señala que se entiende por notoriamente improcedente al establecer:

- «a) No se interpongan por escrito ante el órgano competente para resolverlos;»

Como se ve, el principio de oralidad no es admitido en Derecho Electoral, así también es necesario que sean interpuestos ante el órgano que dictó el acto o emitió la resolución.

- «b) No estén firmados autógrafamente por quien los promueva;»

Se insiste en que la falta de firma de un escrito nos haría encontrarnos ante la nada jurídica, y por lo tanto, para efectos de Derecho Electoral no sería posible convalidar esta omisión.

- «c) Sean promovidos por quien no tenga interés legítimo en los términos de este Código;»

Es obvio que el interés jurídico que debe prevalecer en los procesos electorales, se tiene que reflejar en los medios de impugnación; por lo tanto, el carecer de él, implica retrasos o dilaciones que en materia electoral no pueden ser admitidas.

- «d) Sean presentados fuera de los plazos que señala este Código;»

En razón de la brevedad de los plazos establecidos en materia electoral así como del principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral, es claro que el presentar un recurso fuera de los plazos establecidos sea motivo de desechamiento por improcedente.

- «e) No se ofrezcan las pruebas correspondientes o no se aporten en los plazos señalados por este Código, salvo que por razones justificadas no obren en poder del promovente. No se requerirá de pruebas cuando el recurso verse en forma exclusiva sobre puntos de derecho;»

En materia local la omisión del ofrecimiento de pruebas es considerada como causal de improcedencia, en materia federal se ha derogado tal

disposición, toda vez que en un expediente siempre existirán pruebas, ya sea que sean ofrecidas por el actor, por la autoridad o por el tercero interesado. Por otro lado, la mención que hace el Código Estatal respecto a la salvedad de que las pruebas no obren en poder del promovente, se puede entender como las pruebas supervenientes, que tendrán que ser aportadas antes del cierre de instrucción, y que es una excepción a los plazos establecidos. Finalmente, siguiendo los principios generales del Derecho que recoge el Código Estatal, no se requiere de pruebas cuando la controversia verse sobre puntos de derecho.

«f) No se señalen agravios o los que se expongan, manifiestamente no tenga una relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir;»

Es obvio que si se omiten los agravios o no tienen relación con la impugnación, no se acredita el interés jurídico, y por otro lado, la autoridad resolutoria no puede saber la pretensión del actor, por lo tanto, debe ser desechado el recurso por improcedente.

«g) No se hayan presentado en tiempo los escritos de protesta o no reúnan los requisitos que señala este Código para el recurso de inconformidad, y

«h) Se impugne más de una elección con un mismo recurso.»

Estos dos incisos serán tratados más ampliamente en el recurso de inconformidad, toda vez que son una particularidad del citado recurso.

5. Sobreseimiento

El sobreseimiento tiene los mismos efectos que la improcedencia, pero por diversas razones, es decir, en el segundo, la causal de desechamiento es tan clara que no da lugar a admitir el recurso y desde luego se propone su desechamiento, en tanto que en el primero el recurso ha sido admitido, pero antes de la resolución sobrevienen circunstancias que paralizan el proceso, en ambos casos los efectos impiden conocer el fondo del asunto.

El artículo 278 A del Código Estatal nos establece cuando procede el sobreseimiento:

«a) Cuando el promovente se desista expresamente;»

En estos casos, para que proceda el sobreseimiento, debiera exigirse la ratificación por quien legítimamente es el representante del partido.

«b) Cuando durante el procedimiento de un recurso de apelación el ciudadano recurrente fallezca o sea suspendido o privado del goce de sus derechos políticos;»

En este supuesto, es obvio que la muerte o la suspensión de derechos políticos, necesariamente suspende el procedimiento.

«c) Cuando la autoridad electoral modifique o revoque el acto o resolución impugnados, de tal manera que quede sin materia el recurso, y»

Es claro que si se queda sin materia el recurso, se debe sobreseer, a pesar de haber sido admitido dicho recurso.

«d) Cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia, previstas en el artículo 278.»

Si después de haber admitido el recurso en cuestión y del análisis que se hace de éste, se encuentra alguna causa de improcedencia, debe ser sobreseído, toda vez que esto implica la imposibilidad de resolver el fondo del recurso.

6. Pruebas

En Derecho Electoral se ha estructurado un sistema probatorio específico para esta materia, que se aparta de lo normalmente conocido, en razón de su especialidad, de esta manera vemos que el Código Estatal sólo admite las siguientes pruebas:

«a) Documentales», dentro de éstas, encontramos las públicas y privadas, las primeras serán las actas oficiales de los escrutinios y cómputos de las mesas directiva de casilla, así como de los cómputos municipales distritales y de circunscripción plurinominal. Serán actas oficiales las que constan en los expedientes de cada elección.

Los demás documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia.

Los documentos expedidos por autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades.

Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública y cuando se consignen hechos que les constan.

Dentro de este primer apartado vertiremos varios comentarios, las actas oficiales son homólogas a las que se describen en materia federal, pero atinadamente se adicionan las de los cómputos

municipales; por otro lado, los documentos expedidos tanto por los funcionarios electorales como por autoridades federales, estatales y municipales, con gran acierto se exige que sean dentro del ámbito de sus facultades o competencias, lo que implica seguridad jurídica en dichas documentales.

Finalmente hay que hacer la mención de que los funcionarios investidos de fe pública pueden ser no sólo los notarios, sino los jueces, secretarios de Juzgado, los agentes del Ministerio Público y los corredores públicos; sin embargo, por lo que hace a los corredores públicos se debe señalar que éstos tienen fe pública pero únicamente para actos de comercio, en esa virtud, resulta que el criterio para aceptar los documentos de estos funcionarios debe ser consensado por los magistrados en su oportunidad.

Por último, es importante resaltar que los hechos deben constarle a los fedatarios públicos, porque de otra manera podría constituir otro tipo de prueba, pero no la documental pública.

Por lo que respecta a las documentales privadas, serán todos los documentos que aportan las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones. En este contexto las documentales privadas tienen una amplitud que sería imposible de describir, es decir, todo lo que considere pertinente podrá ser aportado.

«b) Técnicas, cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento»; se considerarán pruebas técnicas todos los medios de reproducción de imágenes que tienen por objeto crear convicción en el juzgador, señalando el promovente concretamente lo que pretende probar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo.

Creemos conveniente que en esta prueba se deben adicionar todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos, o maquinaria que no esté al alcance del órgano resolutorio, es decir, en las pruebas técnicas no basta que reproduzcan imágenes, sino que el juzgador pueda tener los instrumentos o maquinarias a su alcance, ya que de otra manera sería imposible su desahogo.

«c) Pericial», que puede ser ofrecida y admitida en los medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y sus resultados, siempre y cuando

su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos.

Es importante resaltar que esta prueba no tiene efectos en los resultados electorales, sin embargo, no podemos cerrar los ojos a las circunstancias de tecnificación en la vida de los individuos, es por ello que en su momento tal vez se puedan requerir de expertos en contabilidad para el caso de los informes de los gastos de campaña que realizaron los partidos políticos, o bien de expertos en computación para la revisión de los padrones electorales, motivo por el cual esta adición al Código Electoral del Estado de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial*, el 1o. de octubre de 1997, viene a complementar y ampliar el rubro de pruebas de una forma acertada.

«d) Presuncionales», es todo lo que pueda deducir el juzgador de los hechos comprobados, las declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recogido directamente de los declarantes.

Debemos entender que se trata de las legales y humanas, las primeras son las que se desprenden de la normatividad, es decir, de la convicción y deducción que se hace de la ley, en tanto que las segundas serán las que deduce el juzgador por su calidad de humano, a través de razonamientos lógicos y del sentido común.

«e) Instrumental de actuaciones», que se refiere a que todo lo actuado en un expediente se utilice para la resolución del mismo, no importando quien haya ofrecido o aportado los elementos que sirvieron de base para la resolución.

«f) Testimonial», que podrá ser ofrecida cuando versa sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público, que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.

Esta prueba también fue adicionada por las reformas publicadas en el *Periódico Oficial* el 1o. de octubre de 1997, lo que constituye un gran avance para la legislación estatal; sin embargo, es deseable que también fuera adicionada la confesional, de esta manera se homologaría a la Legislación Federal. Sin restar méritos a la adición comentada, creemos que será necesaria una nueva reforma para incluir la confesional.

7. Procedimiento

El procedimiento para la tramitación de los recursos establecidos en el Código Electoral del Estado de Oaxaca es igual para todos, por lo que es necesario hacer la descripción del mismo.

El artículo 282 del citado Código establece que recibido un recurso el órgano del Instituto lo hará del conocimiento público mediante cédula que fijará en los estrados.

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fijación los terceros interesados podrán presentar los escritos que consideren pertinentes. Estos escritos según la Legislación en cita deben reunir los requisitos señalados en los incisos a) al c) y g) del artículo 279 párrafo 1.

Es de hacer notar que en este artículo existe un error mecanográfico, ya que la remisión que se hace al artículo 279 es inexacta toda vez que debe ser al artículo 280 del mismo ordenamiento.

Como se observa en este plazo de cuarenta y ocho horas, se deben presentar los escritos de los terceros interesados, los cuales deben reunir los requisitos ya señalados en el apartado correspondiente, adicionándose además, el interés jurídico y las pretensiones concretas del promovente.

Una vez cumplido el plazo anterior (48 horas) el órgano del Instituto que recibió el recurso, deberá hacer llegar al órgano competente, ya sea del propio Instituto o al Tribunal Electoral Estatal dentro de las veinticuatro horas siguientes:

- «a) El escrito mediante el cual se interpone;
- «b) La copia del documento en el que conste el acto o resolución impugnado o, en su caso, copia certificada de las actas correspondientes del expediente relativo al cómputo municipal, distrital o de circunscripción plurinominal de la elección impugnada;
- «c) Las pruebas aportadas;
- «d) Los escritos y pruebas aportadas por los terceros interesados y los coadyuvantes;
- «e) Un informe circunstanciado en el que se expresarán los motivos y fundamentos jurídicos que se consideren pertinentes para sostener la legalidad del acto o resolución impugnado, en el que además expresará si el promovente tiene reconocida su personalidad ante el órgano del Instituto;»

Es relevante el informe circunstanciado, toda vez que en éste se podrá demostrar por parte de autoridad la legalidad del acto recurrido y sobre todo

la personalidad de los promoventes. En este sentido se observa cómo el procedimiento electoral simplifica los pasos para tener la posibilidad de que las resoluciones se den dentro de los plazos establecidos en la Ley.

- «f) En el caso del recurso de inconformidad, los escritos de protesta que obren en su poder, y
- «g) Los demás elementos que estime necesarios para la resolución del recurso.»

Es decir, en el proceso electoral se compactan los procedimientos que normalmente en otra rama del Derecho podrían llevarse meses en su trámite, en el caso específico, observamos como todo el trámite se lleva a cabo en treinta y seis horas, que no es lo mismo que tres días, porque en este sentido, los plazos se computan de momento a momento y no por días.

Una vez que se recibió el recurso en el órgano resolutor, el Presidente del mismo lo turnará ya sea al secretario del órgano del Instituto o a un Juez Instructor del Tribunal, para que se verifique que el recurso cumple con los requisitos que ya han sido señalados, o en su defecto, no se encuentren causales de improcedencia.

Si se encuentra que el citado recurso contiene causales de improcedencia, éste podrá ser desechado, pero si ha cumplido con todos sus requisitos formales será admitido y se realizará la substanciación correspondiente.

El secretario del órgano del Instituto o el Juez Instructor del Tribunal Electoral, realizarán según corresponda, todos los actos y diligencias necesarias para substanciar el expediente. En este contexto harán del conocimiento a sus respectivos Presidentes la omisión de los actos, informes o documentos, para que el Presidente los requiera de alguna de las partes, según sea el caso.

Una vez que se agota la substanciación, el secretario o el Juez Instructor declarará cerrada la instrucción y turnará el expediente para su resolución.

8. Notificaciones

Las notificaciones establecidas en el Código Electoral podrán ser: personales, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto o resolución, salvo disposición expresa del propio Código.

Como se observa, la notificación en materia electoral dependerá mucho de la especificación que haga la ley al respecto, pero como base fundamental, será la eficacia del acto a notificar.

Las notificaciones personales se harán a más tardar al día siguiente de que se dictó el acto o resolución. Se entenderán personales solo aquellas que con tal carácter establezca el Código Estatal.

Es importante en materia de notificaciones el artículo 271 del multicitado ordenamiento, ya que en él se establece que el representante del partido político que haya estado presente en la sesión del órgano del Instituto que actuó o resolvió se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente.

9. Acumulación

Es necesario señalar que dado el breve término que se tiene para la resolución de los expedientes, es posible acumularlos, figura que se encuentra establecida en el artículo 279 del Código Estatal.

Por virtud de esta figura procesal, a criterio del juzgador, se pueden acumular los expedientes en que se impugne simultáneamente por dos o más partidos políticos el mismo acto o resolución.

Por otra parte, el artículo 279 del Código Estatal señala que el Tribunal Estatal Electoral podrá acumular los expedientes de recursos de inconformidad que a su juicio lo ameriten.

V. Recurso de revisión

1. Objeto

El recurso de revisión es el medio legal que tienen los actores del proceso electoral para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Electoral Estatal.

Este medio de impugnación es de naturaleza administrativa, en este sentido, el sistema de medios de impugnación cuenta con recursos administrativos y jurisdiccionales. En el caso específico nos encontramos con el único recurso administrativo.

El objeto de este recurso como ya se dijo, es impugnar los actos o resoluciones de los Consejos Distritales o Municipales del Instituto Electoral del Estado.

2. Competencia

El competente para resolver dicho recurso será el órgano superior jerárquico de aquél que dictó el acto o la resolución recurrida, conforme lo establece el artículo 262 del Código Estatal.

3. Plazos

El citado recurso deberá ser interpuesto dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna (artículo 267).

Como se observa, los plazos en materia electoral no solamente son breves para resolver sino también para actuar, razón por la cual los protagonistas en el proceso electoral siempre deberán estar atentos para poder participar adecuadamente.

4. Resolución

En el apartado de reglas comunes a los medios de impugnación, se estableció el procedimiento para tramitar los recursos, el de revisión no es la excepción, por lo que seguirá las reglas que se han mencionado en el apartado correspondiente. Sin embargo, debemos comentar antes de mencionar las resoluciones que pueden recaer a este recurso, que ésta se tendrá que dar en la primera sesión que celebre el órgano resolutor después de la recepción del recurso; no obstante, si por virtud de la substanciación se requiriera alguna documentación, la autoridad tratará de resolver en el plazo señalado, en todo caso deberá resolverlo con los elementos que cuente a más tardar en la segunda sesión posterior a la recepción del recurso.

Es de hacer notar que el Código Estatal no establece un plazo específico para la resolución del citado recurso de revisión, ya que se refiere exclusivamente a las sesiones que deben celebrar los órganos competentes, lo cual puede implicar que el plazo de resolución se alargue hasta dos meses, tomando en cuenta que los órganos competentes sesionan una vez al mes. Sin embargo, el artículo 295.1 del Código Estatal establece claramente que el plazo para resolver el recurso de revisión no debe exceder de ocho días, por lo que sería conveniente que se adecuara la legislación respectiva para ser

congruentes con el numeral citado, máxime que es el artículo específico de las resoluciones.

Por último, las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada (artículo 298).

Cabe mencionar que el numeral citado señala al Recurso de Aclaración, mismo que no es consignado en el artículo 262 del Código Estatal, así también, no existe procedimiento para dicho recurso, por lo que sería conveniente que se reformara la legislación estatal para suprimirlo del artículo 298.

Por otra parte, se debe señalar que las sesiones de resolución deberán ser públicas y se tomará el acuerdo por mayoría simple de los miembros presentes del órgano del Instituto que sea competente, asimismo es importante hacer notar que los recursos de revisión pueden ser impugnados a través del recurso de apelación.

5. Notificación

Las resoluciones que recaigan al recurso de revisión serán notificadas de la siguiente manera:

- «a) A los partidos políticos que no tengan representantes acreditados, o en caso de inasistencia de éstos a la sesión en que se dictó la resolución, se les hará personalmente en el domicilio que hubieren señalado en la ciudad de Oaxaca o por estrados;
- «b) Al órgano del Instituto cuyo acto o resolución fue impugnado, se le hará por correo certificado o personalmente. Con la notificación se anexará copia de la nueva resolución, y
- «c) A los terceros interesados por correo certificado.»

Cabe destacar que las notificaciones personales deberán realizarse a más tardar al día siguiente en que se dictó el acto o la resolución correspondiente.

VI. Recurso de apelación

1. Objeto

El recurso de apelación tiene por objeto garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales. Podrá interponerse para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o

contra los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

2. Competencia

Para resolver el recurso de apelación, es competente el Tribunal Estatal Electoral de conformidad con lo establecido por el artículo 25 párrafos quinto y sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, los artículos 245 puntos uno y dos, 247 a) y 262 b) del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Al respecto, es necesario hacer hincapié en que el recurso en comento puede interponerse en cualquier tiempo, es decir, durante el proceso electoral, así como en el período interproceso; en este sentido debemos aclarar que el Tribunal Electoral Estatal entra en receso dentro de los 60 días posteriores al proceso electoral, pudiendo reunirse a convocatoria de su presidente (artículo 246 bis.2. CIPPEO).

Al permitir que por convocatoria del Presidente del Tribunal, éste se pueda integrar en cualquier tiempo, se garantiza que los medios de impugnación que se interpongan durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios, sean resueltos dentro de los plazos que establece la legislación estatal electoral. Siendo esto acorde con el texto del artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal.

3. Plazos

El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los tres días contados a partir del siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se impugne, según lo establece el artículo 267 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).

4. Resolución

El artículo 285 del código que nos ocupa, y que se refiere específicamente a la resolución del recurso de apelación, es omiso en cuanto al señalamiento de un plazo estricto para emitir la misma.

No obstante lo anterior, el artículo 295 del propio código señala que dichos recursos serán resueltos dentro de los cinco días siguientes a aquél en

que se admitan, se debe entender entonces, que a pesar de la omisión en el plazo del artículo relativo a las resoluciones del citado recurso, éste no carece de plazo para su resolución, ya que existe la disposición que regula claramente dicha circunstancia.

Por otra parte, se observa que los recursos de revisión y apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la jornada electoral, serán resueltos junto con los recursos de inconformidad con los que guarden relación, siendo el recurrente el obligado a señalar la conexidad de la causa; si estos recursos no guardan relación con uno de inconformidad, serán archivados como definitivamente concluidos (artículo 296 CIPPEO).

Estos mismos supuestos son contemplados por la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los artículos 37.1.h y 46.1.

En lo referente a los alcances de las resoluciones recaídas a los recursos de apelación, se establece que pueden tener como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución que haya sido impugnado.

La competencia para resolver el recurso de apelación corresponde al Tribunal Electoral del Estado. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, sin olvidar el caso de excepción de aquellos recursos que se presentan dentro de los cinco días anteriores a la elección.

5. Notificación

Como ya se señaló, existen reglas generales para la notificación; en el caso particular que nos ocupa, debemos atender a la especificación que para el recurso de apelación establece la normatividad.

En este sentido, las resoluciones se notificarán a los órganos del Instituto, al actor o terceros interesados por correo certificado, por telegrama o personalmente, a más tardar al día siguiente que se pronuncien, con la particularidad de que a los órganos del Instituto se les remitirá además, copia de la resolución (artículo 273 CIPPEO).

VII. Recurso de inconformidad

1. Objeto

Garantizar la legalidad de los resultados electorales, según lo establecido por el artículo 262.c del Código estatal electoral.

2. Competencia

Para resolver el recurso de inconformidad, es competente el Tribunal Estatal Electoral de conformidad con lo establecido por el artículo 25 párrafos quinto y sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, los artículos 245 puntos uno y dos, y 262 c) del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

3. Plazos

Para interponer el recurso de inconformidad durante el proceso electoral respectivo, la legislación estatal en su artículo 268 establece específicamente los plazos de acuerdo con la conclusión de los distintos cómputos señalando:

- «a) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que concluya el cómputo municipal, para impugnar los resultados consignados en el acta respectiva por nulidad de la votación en una o varias casillas y para solicitar la nulidad de la elección a concejales municipales;
- «b) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluya el cómputo distrital correspondiente, para objetar los resultados contenidos en el acta respectiva por nulidad de la votación en casilla para la elección de diputados de mayoría relativa y de gobernador del estado o para solicitar la nulidad de la elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, y
- «c) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluya el cómputo de circunscripción plurinominal, para solicitar la nulidad de resultados consignados en el acta respectiva por haber mediado dolo o error en el cómputo y esto sea determinante para el resultado de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

En todos los supuestos señalados se deben identificar los resultados de los cómputos distritales y municipales, así como individualizar las casillas que se pretende sean anuladas, en cada una de las elecciones,

y también el error en el cómputo para la asignación de representación proporcional.

4. Nulidades

Por lo que hace a las nulidades, la legislación electoral de Oaxaca prescribe en los numerales 256 al 260 inclusive. En su parte general se establece concretamente a qué podrán afectar dichas nulidades señalándose en el artículo 256.1.

Artículo 256.1 (CIPPEO): «1. Las nulidades establecidas en este Código podrán afectar la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada o la elección para ayuntamientos o gobernador, así como la elección en la circunscripción plurinominal».

Por lo que hace a este texto, se sugiere que el mismo sea modificado para establecer que las nulidades pueden afectar la votación emitida en una o varias casillas. Lo anterior toda vez que no obstante que una sola casilla pueda afectar el cómputo correspondiente, la experiencia electoral muestra que en términos generales las impugnaciones hechas a través del recurso que nos ocupa se refieren a varias casillas y no a una sola en particular, por lo que consideramos procedente hacer dicha modificación.

En el siguiente punto, el propio artículo en comento especifica que los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Estatal modifican exclusivamente la votación o elección para la cual expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad. Tratamiento similar se da en la legislación electoral federal.

El tercer apartado inciso a) del artículo en comento, hace referencia a la nulidad de votación recibida en una casilla, dándole un sentido muy cercano al de la legislación federal por lo cual obviaremos su transcripción. Sin embargo, haremos algunos comentarios respecto de estas nulidades.

El apartado que nos ocupa señala a la letra: «La votación recibida en casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causales:

«3.b) Cuando se ejerza violencia física sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos influyan en el resultado de las votaciones de casilla;».

Al respecto, desde nuestro punto de vista consideramos que la expresión «influyan en el resultado de la votación» debe ser modificada, toda vez que influir,

de alguna manera, no significa que esto sea determinante para el resultado de la votación. Elemento esencial para estar en posibilidad de decretar la nulidad de la votación recibida en una casilla.

Con independencia de lo anterior, los incisos c) y f) del propio numeral mencionan el vocablo «determinante para el resultado de la votación», y el artículo 258 está plasmado en el mismo sentido. Por lo que consideramos que sería adecuado realizar el cambio propuesto, dándole homogeneidad al texto.

En cuanto a la nulidad de una elección de Diputados o Concejales, el artículo 257 establece claramente las reglas. A continuación transcribimos el texto para mayor objetividad:

Artículo 257 (CIPPEO): «Una elección será nula:

«I. Cuando alguno o algunos de los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en los siguientes términos:

- «a) Tratándose de la elección de Diputados concurren en un 20% de las casillas electorales de un distrito electoral, y
- «b) Tratándose de la elección de Concejales se afecten las casillas en los porcentajes y bases siguientes:
 1. El 50% en aquellos que tengan hasta 5 secciones,
 2. El 40% en aquellos que tengan hasta 10 secciones,
 3. El 30% en aquellos que tengan hasta 30 secciones,
 4. El 20% en aquellos que tengan más de 30 secciones.

«Esto siempre y cuando los motivos de nulidad sean determinantes para el resultado de la elección.

«II. Cuando exista violencia generalizada en un Distrito Electoral o Municipio, y

«III. Cuando se hayan cometido violaciones substanciales en la Jornada de la Elección y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección.

«Se entiende por violaciones substanciales:

- «a) La realización de los escrutinios y cómputos en lugar que no llene las condiciones señaladas por este Código, o en lugar distinto al determinado previamente por el órgano electoral competente;
- «b) La recepción de la votación se realice con una fecha distinta a la fecha señalada para la celebración de la elección, y

«c) La recepción de la votación se hiciera por persona u organismos distintos a los facultados por este Código.

«IV. Cuando no se instalen el 20% de las casillas electorales y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, y

«V. Cuando el candidato que haya obtenido constancia de mayoría en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución particular y en este Código».

Cabe resaltar dos aspectos que consideramos interesantes. El primero de ellos es que en la fracción tercera inciso a) del artículo en comento, se da el concepto de lo que se debe entender por violaciones sustanciales para efectos de la jornada electoral.

La anterior circunstancia limita de alguna manera la interpretación que el juzgador pudiere realizar respecto de dicho concepto, señalando sólo tres casos para su aplicabilidad.

El segundo aspecto es que en la fracción cuarta del propio numeral se establece que una elección será nula cuando no se instalen el 20% de las casillas electorales. Sobre el particular cabe señalar que la fracción tal y como está redactada, es demasiado ambigua toda vez que existen elecciones de gobernador, de diputados y concejales.

Dichas elecciones se celebran en un ámbito territorial cuyas secciones son bastante disímolas en su número, ya que, como lo reconoce la propia legislación, existen elecciones de concejales en donde puede haber hasta cinco secciones, circunstancia que no podríamos comparar con una elección de gobernador que implica geográficamente a toda la entidad.

Consideramos sería conveniente establecer a qué elecciones se refiere ese 20% y sobre todo cuál es el ámbito territorial que debe tomarse en cuenta para hacer válida esta causal de nulidad.

Por otro lado, el artículo 262 inciso c), tal como está redactado, establece la posibilidad de solicitar la nulidad de la elección de gobernador. Sobre este particular realizaremos los siguientes comentarios:

- El artículo 268 del código estatal, señala un término de tres días para objetar los resultados contenidos en el acta de cómputo para la elección de Gobernador por la nulidad de la votación recibida en casilla. Sin señalar que se puede solicitar la nulidad de la elección de Gobernador.
- El artículo 257 transcrito, tampoco señala la posibilidad de anular la elección de Gobernador.

- El correlativo 258 señala que sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o municipio, sin indicar que procede la nulidad de la elección en toda la entidad federativa.
- Es cierto, que al declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas cuando haya sido impugnada la elección de Gobernador, necesariamente se afectará el cómputo distrital de dicha elección; sin embargo, esto no representa que el texto de la ley haya previsto la nulidad de la elección de Gobernador.

Lo hasta aquí señalado es concordante con los artículos 67, 59 fracciones XXII y XXIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 299 y 300 de la legislación estatal, cuyo contenido es en el mismo sentido. Lo que nos lleva a sugerir la adecuación del texto del código electoral local a efecto de establecer claramente que la elección de gobernador es impugnada respecto de su cómputo solamente y por la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.

En cuanto a la declaración de nulidad de elección y por lo que hace a las causales de nulidad para que estén plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la votación, reciben un tratamiento similar que en la legislación federal.

Mismo tratamiento reciben los casos en que no se podrán invocar hechos que los partidos dolosamente hayan provocado. Que aquellas elecciones, cómputos y constancias no impugnadas en tiempo serán válidas, definitivas e inatacables.

Finalmente, por lo que hace a la inelegibilidad, se maneja el mismo sistema de listas al que se hace mención en la legislación federal.

5. Escrito de protesta

Mención por separado haremos del escrito de protesta que se establece como requisito de procedibilidad del recurso de inconformidad con las siguientes excepciones:

Cuando se impugne el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa o cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al Consejo Municipal o Distrital fuera de los plazos que el propio código señala, o cuando se impugne por error aritmético las actas de cómputo de las elecciones de gobernador, de diputados de mayoría relativa, o el cómputo de circunscripción plurinominal.

Respecto de los requisitos que debe reunir el escrito de protesta, se les da el mismo tratamiento que en materia federal. Y en cuanto a los plazos para su presentación, ésta se deberá hacer ante la mesa directiva de casilla correspondiente al término del escrutinio y cómputo o ante el Consejo Distrital o Municipal correspondiente, antes de que dé inicio la sesión de cómputo final.

Ahora bien, el artículo 278 inciso g) del código estatal, establece como causal de desechamiento de plano, el que no se hayan presentado en tiempo los escritos de protesta o no reúnan los requisitos que señala el propio ordenamiento.

Igualmente como causal de desechamiento de plano, el inciso h) del numeral ya citado establece la impugnación de más de una elección en un mismo recurso; esto es, todas las impugnaciones deberán identificar concretamente los resultados de las actas de cómputo, las casillas, el error y la elección que estén impugnando en forma individual.

6. Resolución

Respecto de los plazos para resolver el recurso de inconformidad, éstos fueron motivo de reciente reforma publicada en el *Periódico Oficial* el primero de octubre del presente año, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 295.3: «Los recursos de inconformidad serán resueltos por mayoría simple de los integrantes del Tribunal en el orden en que sean listados para cada sesión, salvo que se acuerde su modificación. Los recursos de inconformidad deberán ser resueltos en su totalidad a más tardar:

- «a) El 15 de octubre del año del proceso electoral, en caso de que se refieran a la elección para Diputados al Congreso del Estado;
- «b) El 30 de septiembre del año de la elección, en caso de que se impugne la elección del Gobernador, y
- «c) El 15 de noviembre del año electoral, cuando se impugnen las elecciones municipales.»

En lo referente a los alcances y efectos de las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad, el artículo 299 de la propia legislación local, contempla las siguientes hipótesis:

- «a) Confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo municipal, distrital o de circunscripción plurinominal;
- «b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den las causas previstas

en el artículo 256 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo municipal o distrital respectiva para la elección de concejales y diputados de mayoría relativa;

- «c) Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una planilla de concejales o de una fórmula de candidatos a diputados, por los Comités Municipales y Distritales competentes; otorgarla a la planilla o fórmula que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas, y modificar en consecuencia las actas de cómputo municipal y distrital respectivas;
- «d) Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Comité Municipal o Distrital correspondiente, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en el artículo 257 del presente Código;
- «e) Declarar la nulidad de cómputos de circunscripción plurinominal de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional cuando se dé el supuesto previsto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 268 de este Código, y
- «f) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección del gobernador del Estado cuando se den los supuestos previstos en el artículo 256 de este Código, y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva.»

7. Notificaciones

En lo particular deberán aplicarse a las notificaciones recaídas a los recursos de inconformidad, las reglas especiales establecidas en el artículo 274 del propio ordenamiento que señala:

- «a) Al partido político que interpuso el recurso y a los terceros interesados, personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio en la Ciudad de Oaxaca. En caso contrario, se hará mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, a más tardar al día siguiente de que se dictó la resolución. La cédula se acompañará de copia simple de esta última;
- «b) Al Consejo General del Instituto y a los Consejos Distritales y Municipales, la notificación se hará mediante oficio, acompañado de copia certificada del expediente y de la resolución. Esta documentación se entregará a más tardar dentro

- de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de la resolución, en sus respectivos domicilios, y
- «c) En su caso, a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para la calificación de la elección de Gobernador o Concejales.»

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografías temáticas

GALVÁN RIVERA, Flavio
Derecho Procesal Electoral Mexicano
 Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 1997, 585 pp.

El Derecho es un fenómeno cambiante, se nutre de la realidad social y a su vez la regula y orienta, por eso presenta su misma dinámica y suele avanzar con la aceleración propia de los tiempos de cambio social.

A lo largo de la historia nacional, desde la aparición de la constitución gaditana en 1812 y hasta la época actual, toda la actividad tendiente al ejercicio del voto ciudadano para lograr la renovación de los titulares de los órganos de representación federales, locales y municipales ha despertado gran interés e inquietud entre la ciudadanía, por la necesidad de garantizar la efectividad y legalidad del sufragio.

Lo anterior explica que el Derecho Electoral, desde su aparición hasta nuestros días, ha mostrado tantos y tan significativos cambios. Uno de ellos, que tuvo lugar con las reformas a nuestra Carta Magna en el año de 1986, que dan vida a un sistema de medios de impugnación en la materia electoral federal, mismo que de manera vertiginosa ha evolucionado de tal forma que ha dado origen a una nueva rama de la ciencia jurídica, el Derecho Procesal Electoral.

En la presente obra, el doctor Flavio Galván Rivera postula la existencia y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano, y se propone como objetivo principal aportar bases para lograr la sistematización y el perfeccionamiento de la materia; para lo cual el autor proporciona en abundancia elementos de juicio que logran el convencimiento del lector respecto de su propuesta.

El libro *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, obra que se considera piedra angular en la materia, se constituye como un libro de consulta necesario para todo aquel interesado en el devenir histórico del fenómeno político-electoral a la luz de las controversias que han surgido con motivo de la preparación, desarrollo y calificación de las elecciones, que le han dado vida a la justicia electoral.

El libro del doctor Galván Rivera consta de tres partes fundamentales: la primera de ellas relativa a las «Autoridades electorales federales», a saber, el

Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual el autor presenta un análisis pormenorizado de sus aspectos históricos más sobresalientes, de su naturaleza jurídica, así como de sus respectivas estructuras y competencias.

No escapa a nuestra atención el excelente estudio que el autor realiza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del capítulo de las autoridades electorales. Órgano de mayor jerarquía en nuestro país depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación y que ha mantenido una interesante participación en el transcurso de la historia respecto del quehacer político-electoral nacional.

En efecto, resulta sumamente interesante el estudio que el autor realiza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citando de manera muy atinada sus aspectos históricos más relevantes, su naturaleza jurídica, la transformación que ha sufrido en su estructura y funciones, así como el desarrollo de la competencia de la Corte en asuntos de naturaleza política.

En el segundo segmento de la obra, denominado «Justicia electoral en el Derecho vigente», se estudian uno a uno los medios de impugnación electorales, es decir, tanto el recurso electoral administrativo cuya resolución le corresponde al Instituto Federal Electoral, como los juicios y recursos electorales cuya competencia corre a cargo de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todos ellos analizados con la escrupulosidad y objetividad que distinguen al autor.

Asimismo, se realiza un análisis detallado de la facultad indagatoria otorgada por la fracción III del artículo 97 constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha generado muy interesantes debates, tanto al interior de la propia Corte, como en los foros académicos, jurídicos y políticos.

Por lo que respecta al tercer fragmento de la obra de mérito, intitulado «Derecho Procesal

Electoral», el autor presenta su posición básica al postularse por un reconocimiento pleno del Derecho Procesal Electoral, al considerar que cumple con todos los atributos que le permiten alcanzar una verdadera autonomía dentro de la ciencia jurídica.

Para sustentar este criterio el autor parte del estudio de las bases fundamentales del Derecho Procesal, recurriendo de manera abundante a la doctrina tanto nacional como extranjera, para poder así sostener la génesis, fundamento, fuentes y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano que le dan vida propia como rama de la ciencia jurídica.

Cabe destacar que su propuesta va más allá y propone la unificación sistemática del Derecho Procesal Electoral Federal Mexicano; la adecuación en la denominación de cada medio de impugnación a fin de hacerlos coincidentes con su naturaleza jurídica; la incorporación de aquellos temas imprescindibles en la materia, los cuales hasta hoy no han sido regulados y la que existe es vaga, inadecuada o incompleta; la derogación del recurso administrativo de revisión electoral federal, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación jerarquizado por instancias, así como la creación de un juicio autónomo único de control de constitucionalidad y legalidad, a fin de impugnar los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales de las entidades federativas.

En este orden de ideas, el autor considera recomendable, conforme a Derecho y a la sistemá

tica jurídica, la expedición de una *Ley Orgánica del Tribunal Electoral*, tomando en consideración su naturaleza jurídica, estructura orgánica y el ámbito de su competencia en los términos de las disposiciones constitucionales y legales que le son aplicables.

Asimismo, en atención a la propuesta formulada respecto de la unificación sistemática del Derecho Procesal Electoral, el autor sugiere la expedición de un *Código Federal de Procedimientos Electorales*, en el cual se establezca un juicio de nulidad electoral único en un solo proceso, pero con diversos actos y resoluciones susceptibles de impugnación. Con este recurso, a juicio del autor, se erradicaría la enumeración casuista que por más exhaustiva que se pretenda hacer, casi siempre resulta incompleta.

Como puede apreciarse en el desarrollo de esta obra, el autor consultó una amplísima bibliografía, lo que nos indica que se trata de una investigación de mucho tiempo y de una elevada calidad académica.

En suma, la presente obra, que por sus virtudes se constituye como todo un tratado en la materia, pionero en su género, refleja el profesionalismo y la dedicación que el doctor Flavio Galván Rivera le ha dedicado al estudio del Derecho Procesal Electoral y muestra además la seriedad y escrupulosidad que siempre ha empleado en todas las actividades que ha desarrollado.

*Lic. Edmundo Elías Musi**

* Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo

La Reforma Política de 1996 en México

Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 25

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM,

México, 1997, 282 pp.

El autor de la presente obra es un reconocido jurista, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, además goza de un merecido prestigio como politólogo, actualmente es Senador de la República, también ha publicado varios libros entre los que podemos citar: *Introducción a la Ciencia Política* y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, así como múltiples artículos y estudios jurídicos.

El libro en cuestión se integra con un prólogo y diez capítulos de los cuales se pueden hacer los comentarios siguientes:

Respecto al primer capítulo que se titula «El Proceso de Negociación», desarrolla temas muy importantes como son las condiciones de la competencia electoral; la inseguridad que tradicionalmente favorecía al partido político mayoritario en México, particularmente en aspectos como el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación; la conformación del Instituto Federal Electoral, concretamente su Consejo General, en el que seguía participando el gobierno de la República y se manifestaba que esto producía una parcialidad a favor del partido oficial, lo cual sólo se podía evitar si se convertía a dicho Instituto en una entidad autónoma, situaciones que prevalecieron y dominaron los últimos meses de 1994 y propiciaron que en su toma de posesión el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, dedicara en su mensaje inaugural una referencia a la necesidad de profundizar la reforma política en dichos aspectos.

El segundo capítulo se ocupa de la reforma constitucional en el Congreso de la Unión, en el cual se afirma que los acuerdos logrados por los partidos políticos permitió la presentación de una iniciativa conjunta suscrita por los líderes de los grupos parlamentarios de ambas cámaras.

Y con base en el contenido de la misma, el autor hace una descripción del dictamen que emitió al respecto la Cámara de Diputados, manifestando

además, que en su parte introductoria se llevó a cabo una amplia exposición de la evolución del sistema electoral mexicano de 1911 a la fecha.

Asimismo, se refiere a la reunión de trabajo celebrada el 29 de julio de 1996, por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la cual se hicieron observaciones a los artículos 35, 36, 41, 54 y 56 de nuestra Ley Suprema, pero que fue particularmente el último artículo el que provocó que tanto diputados como senadores expresaran reservas acerca de la viabilidad de romper la paridad representativa de los Estados al introducir el procedimiento de elección proporcional de 32 senadores. A este respecto, se analizó la posibilidad de que el texto constitucional propuesto quedara intacto y que se buscaran fórmulas en las leyes secundarias, para que sin eliminar el nuevo procedimiento de representación proporcional y la presentación de una lista nacional para ser votada en todo el país, se vincularan los senadores propuestos en esa lista con las entidades federativas.

Asimismo, Andrade Sánchez menciona que la Cámara de Diputados incorporó modificaciones a la iniciativa presentada por los líderes de los grupos parlamentarios y el presidente de la República y reseña cada uno de esos cambios.

Por lo que se refiere al dictamen de la Cámara de Senadores, dicho autor manifiesta que en la valoración de la iniciativa se parte de la idea de que la reforma propuesta constituye una fase de la reforma del Estado; que se retoma esta idea para reformar al Estado mexicano y que no puede haber reforma del Estado sin modificar las normas del sistema.

Menciona que se afirma que las elecciones son la primera etapa de nuestro engranaje democrático, y que queda implícito el hecho de que es esta la razón por la que tiene que abordarse primero la reforma de los procesos electorales dada su importancia.

Al respecto manifiesta el doctor Andrade Sánchez que el citado dictamen señalaba: «efectivamente las elecciones tienen funciones básicas en un

sistema democrático porque a través de ellas se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político».

En el tercer capítulo titulado «Los Derechos Políticos de los Ciudadanos», se analizan principalmente las cuestiones relativas a la materia de los derechos políticos, respecto de los cuales se hicieron dos reformas de carácter constitucional, una al artículo 35, en relación con la naturaleza individual de la asociación para fines políticos y otra al artículo 36, que abre la posibilidad para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan sufragar en las elecciones nacionales.

En el ámbito legislativo, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dedicó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Andrade Sánchez señala que la protección de estos derechos había sido una demanda reiterada de la oposición, en razón de que el amparo como método de control de la legalidad y de la constitucionalidad, no era susceptible de ser empleado para defender los derechos políticos.

Esa fue la razón por la cual se ideó un método diferente a fin de que las autoridades jurisdiccionales, y en este caso el Tribunal Electoral, surgido también de la reforma constitucional, pudiesen conocer de posibles violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos.

En el capítulo cuarto «La Autoridad Electoral. Su Nueva Conformación y Atribuciones», el autor se refiere únicamente al Instituto Federal Electoral, ya que lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo trata en capítulo aparte; por lo que en éste realiza una breve descripción de la autoridad electoral, mencionando sus antecedentes, la nueva conformación del Instituto, su integración y sus atribuciones.

Por su parte, el capítulo quinto estudia el régimen de partidos políticos, en donde después de hacer referencia a los antecedentes de los partidos políticos en México, afirma que llamó poderosamente la atención el hecho de que por ser uno de los puntos más álgidos del debate entre las fuerzas políticas nacionales y, en consecuencia, en el que se enfocaba con particular interés para lograr mejores condiciones de financiamiento por parte de los

partidos opositores, se le dedicó un amplio espacio en el artículo 41, toda vez que se modificó radicalmente el texto de este artículo, para dedicar toda la fracción II al tema referido y a los correlativos en cuanto a los límites de gastos de campaña y de control y vigilancia de los recursos con que cuentan los partidos.

Además, este artículo obliga a la prevalencia del funcionamiento público sobre el privado. En este sentido el COFIPE, en su artículo 49 establece que el funcionamiento público prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento, entendiéndose por otros tipos de financiamiento, además del privado, la obtención de recursos por parte del mismo partido, que podría denominarse autofinanciamiento, ya que su fuente es la actividad propia del partido y de sus miembros.

Otro aspecto importante es el acceso de los partidos a los medios de comunicación, cuyo punto relevante y reciente es el de la equidad, en cuanto al tratamiento de las informaciones de los partidos en dichos medios.

En este sentido, el doctor Andrade Sánchez manifiesta que el principal propósito de los partidos políticos no era contar con tiempo para programas extensos de difusión de sus ideas, sino con mensajes específicos equivalentes a los anuncios comerciales para poder llegar al auditorio en pequeñas pero constantes dosis, que son la característica de la difusión contemporánea para lograr óptimos resultados.

Un punto que destaca el autor es el correspondiente a la posible reclamación de responsabilidad que se refiere al hecho de que el comentario transmitido fuese ofensivo, difamatorio o calumnioso, en este caso cabría la posibilidad de recurrir a la exigencia de responsabilidad civil o penal.

En relación con lo anterior, el autor aclara que esa es una cuestión muy debatible y que sería interesante saber si se trata de una situación que deba ser manejada por las autoridades jurisdiccionales del fuero federal ante las que se podría exigir el cumplimiento de la disposición legal transgredida, o ante las autoridades administrativas en materia de radio y televisión, o bien ante la autoridad electoral.

El capítulo sexto lo intitula «La Conformación de las Cámaras del Congreso» en el que de manera clara y precisa comenta la reforma de 1996, por la cual se aumentó del 1.5% al 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de circunscripciones plurinominales. Este porcentaje

elevó la cifra mínima que se había mantenido desde 1971.

También señala que, por otra parte, se disminuyó la cantidad máxima de diputados con los que puede contar un solo partido político en esta Cámara. De acuerdo a la legislación anterior era de 315, ahora esta cantidad se redujo para dejarla en 300.

El autor resalta que este aspecto introduce un elemento partidocrático en el texto mismo de la Constitución, pues impone un límite a la capacidad del electorado para hacerse representar y agrega que apareció por primera vez una regla cuyo objeto es poner un valladar a la sobrerrepresentación que puede alcanzar un partido político al sumar las diputaciones obtenidas por ambos principios.

En cuanto a la Cámara de Senadores, indica que se modificó el texto del artículo 56 constitucional, para disponer que la Cámara se integraría con 128 senadores, el número no varió, pero ya no se hace alusión a un número fijo por cada entidad federativa; en cambio, se determinó que en éstas se elegirían a tres senadores: dos por mayoría relativa y uno que se asignaría a la primera minoría, con lo que la representación de senadores electos en las entidades suma un total de 96. A éstos se le agregan 32 senadores que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La aparición de estos senadores de lista nacional, que no quedan vinculados formalmente a ninguna entidad federativa, ha dado lugar —señala el autor— a distintos juicios por parte de la opinión pública, comentaristas políticos y analistas jurídicos. La principal preocupación manifestada en torno a esta nueva figura es que pueda constituir una afectación al concepto básico de la representación federal atribuida a la Cámara de Senadores y al sentido de equilibrio que se supone debe existir entre todos los Estados en dicha Cámara, a diferencia de las representaciones desiguales que por razón de su distinta población tienen las entidades federativas en la Cámara de Diputados, en el entendido de que ésta es una representación global de la nación.

El capítulo séptimo lo emplea para examinar el sistema jurisdiccional electoral, en el mismo, el citado autor presenta el ámbito histórico del sistema de justicia electoral en nuestro país, haciendo una breve pero explícita referencia al Tribunal de lo Contencioso Electoral, al Tribunal Federal Electoral,

al sistema de medios de heterocalificación y manifiesta que en este aspecto se generó una profunda modificación al incorporarse el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, se amplió su jurisdicción al conocimiento de impugnaciones de elecciones locales, también se constituyó un sistema de medios de impugnación en materia electoral con la finalidad de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Dentro de esta importante reforma, se incluyó la facultad de declarar la validez de la elección presidencial al Tribunal Electoral, quitándole esta atribución a la Cámara de Diputados.

En el octavo capítulo que titula «La Reforma Electoral en el Distrito Federal», manifiesta expresamente que la reforma más trascendente realizada en el Distrito Federal con motivo de los cambios constitucionales de 1996, es la que consagra la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en dicha entidad, por medio del voto universal, libre, secreto y directo.

La Constitución prevé que quien haya ocupado el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, con cualquier carácter (entiéndase bajo cualquier nombramiento), no podrá volver a ocuparlo.

En lo que respecta al régimen jurídico electoral, el Distrito Federal deberá contar con una legislación propia en esta materia, distinta a la de carácter federal que se recoge en el COFIPE y en otras leyes.

Así habrá una legislación específica expedida por la Asamblea para las elecciones del Distrito Federal. Una limitante que se le señala al órgano legislativo de esta entidad en cuanto a estas elecciones en la propia Constitución, es que en ellas sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

Andrade Sánchez señala que, en cuanto al contenido del artículo 122 constitucional, éste se redactó muy cuidadosamente para mantener una diferencia conceptual entre el Distrito Federal y las entidades federativas, y manifiesta que se remite de entrada al artículo 44 de la propia Constitución, que señala que la Ciudad de México, con el carácter de Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, tiene una connotación específica en el régimen federal.

Asimismo, el autor mencionado indica que por su característica de sede de los poderes federales, éstos tienen una jurisdicción fundamental en el

Distrito Federal, y así lo reitera el mencionado precepto, en el que se precisa que el gobierno de dicha entidad federativa estará a cargo de los poderes federales en primer término, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Inmediatamente se refiere a las autoridades locales del Distrito Federal, indicando que éstas son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En el noveno capítulo que denomina «Los Temas de la Discordia», señala que el consenso alcanzado para la reforma electoral constitucional, si bien satisfacía las expectativas inmediatas de todos los partidos políticos interesados, dejaban algunos aspectos pendientes para una posterior discusión que tendrían que concretarse en la legislación ordinaria. Estos aspectos seguían siendo los referidos al financiamiento en cuanto a la distribución entre el público y el privado; lo relativo a los topes de

campana, el acceso a los medios de comunicación y las sanciones para casos de incumplimiento.

Por último, en el capítulo décimo que titula «Los Delitos en Materia Electoral», el autor manifiesta que en materia de delitos electorales se introdujeron algunas reformas para definir de la mejor manera los tipos penales correspondientes, mencionando los artículos del Código Penal que fueron reformados.

Para concluir, se debe destacar que el presente libro muestra los principales temas y aspectos que dieron origen a la trascendente reforma política de 1996, conjuntamente con la posición de cada uno de los grupos parlamentarios que intervinieron en la misma, y lo más importante es que resalta la evolución que ha tenido nuestro sistema electoral, a través de un análisis profundo y detallado, de lo que resulta que dicha obra representa una interesante contribución al Derecho Electoral.

*Bertha Tapia Labarreri**

* Profesora Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Bibliografía sobre propaganda y medios de difusión en los procesos electorales

- «Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación: cuadro comparativo», p. 21, en *Etcétera*, no. 116. México, 1995.
- Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos: estudio comparado de 19 países americanos*. [México], [s. n.], [1996?] 26 pp.
- Acordeón electoral: proceso electoral Chiapas 1995*. Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal Electoral, 1995, 24 pp.
- ACOSTA VALVERDE, Miguel. «Las elecciones federales de 1997 según TV Azteca y Televisa: un balance de las primeras seis semanas de campaña», pp. 21-23 en *Revista mexicana de comunicación*, no. 49. México, 1997.
- *Los medios de comunicación y la educación ciudadana*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 27 pp.
- ACOSTA VALVERDE, Miguel y PARRA ROSALES, Luz Paula. *Los procesos electorales en los medios de comunicación: guía para el análisis del contenido electoral en México*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos; Universidad Iberoamericana, 1995, 270 pp.
- ACOSTA VALVERDE, Miguel, MARTÍNEZ TORRES, Manuel y PARRA ROSALES, Luz Paula [coords.]. *Las elecciones de 1994 en México vistas por los medios de comunicación: 18 de julio al 21 de agosto de 1994*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995, 178 pp.
- «Acuerdo de la Comisión Estatal Electoral sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, en el proceso electoral del Estado de México», pp. 40-41, en *Concertación*, no. 5. México, 1990.
- ADAMS, William C. «El poder de los medios en las elecciones presidenciales: un análisis exploratorio, 1960-1980», pp. 213-224 en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 1080 pp.
- «Agenda electoral: cronología del IFE para el proceso electoral 1996-1997», pp. 42-43, en *Voz y voto*, no. 46. México, 1996.
- AGUILAR PLATA, A. Blanca. «Renacimiento del papel político de la prensa en la coyuntura electoral de 1994», pp. 45-57, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp. Colección La democracia en México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. «Rasgos de la vida pública mexicana», pp. 129-149, en *Sociología: transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin de siglo*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1989, no. 11.
- ALFONSO LABARIEGA, Pedro. «Algunas consideraciones sobre la libertad de imprenta y el derecho a la información», pp. 135-151, en *Revista jurídica jalisciense*. Año 3, no. 5. México, 1993.
- ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa. *Radio e ideología*. México, El Caballito, 1982, 143 pp.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo. «La información electoral y los medios de comunicación», pp. 121-124, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político-electoral*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 155 pp.

- ÁLVARES, Ángel Eduardo. «Los contenidos de la propaganda electoral y la protección de la racionalidad política del elector», pp. 63-103, en *Colección del Cincuentenario*, no. 2. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1987.
- «Estrategias de propaganda y competencia interpartidista», pp. 157-177, en *Colección del Cincuentenario*, no. 9. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1990.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo. «Los medios de comunicación en la lucha político-electoral», pp. 47-77, en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp. Colección: Jornadas académicas. Serie Compilaciones.
- ASTORGA ORTIZ, Fidel. «Tiempos de campaña: la contienda electoral en materia de medios electrónicos», pp. 18-20, en *Etcétera*, no. 230, México, 1997.
- BÁEZ RODRÍGUEZ, Francisco. «Candados democráticos: política y medios electrónicos», p. 5, en *Etcétera*, no. 170, México, 1996.
- BARTELS, Larry M. «Uninformed voters: information effects in presidential elections», pp. 194-230, en *American journal of political science*, vol. 40, no. 1, 1996.
- BARRANCO SAIZ, Francisco Javier. *Técnicas de marketing político*. México, REI, 1994, 202 pp.
- BERNAL SAHAGÚN, Víctor M. *Anatomía de la publicidad en México: monopolios, enajenación y desperdicio*. 9a. ed. México, Nuestro tiempo, 1993, 249 pp.
- BOHMAN, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. 2a. ed. México, Alianza, 1994, 417 pp.
- BOREA, Alberto. «La crisis de los partidos políticos, los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina», pp. 601-629, en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, 684 pp.
- CABAÑAS DÍAZ, Pablo. «Elecciones y televisión». pp. 40-42, en *Elector: análisis, crítica, cultura política*. Año 1, no. 3. México, 1994.
- CADENA VARGAS, Edel. «Neoliberalismo, guerrilla, elecciones y medios de comunicación en México», pp. 147-161, en *Comunicación y globalización y política*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, 220 pp. Colección Xinantécatl; 4.
- CAMACHO ÁNGEL, Daniel. «Derecho a la información y acceso a los medios masivos de comunicación social», pp. 91-93, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político-electoral*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 141 pp.
- «Campañas, el espacio de los medios: diversidad de las presencias políticas», pp. iv-vii, en *Cuaderno de Nexos*, no. 39. México, 1991.
- CARREÑO CARLÓN, José. «Comunicación y democracia», pp. 37-44, en *Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.
- CASTILLO ANDRADE, Luis. «Los partidos políticos y la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión», pp. 24-27, en *Elector: análisis, crítica, cultura política*. Año 1, no. 3. México, 1994.
- «Cobertura informativa en 1994», p. 28, en *Revista mexicana de comunicación*, no. 48. México, 1997.
- COLLADO, Fernando del. «El 6 de julio en la pantalla: la otra lección», pp. 12-13, en *Enfoque*, no. 183. México, 1997.
- «Comportamiento de la TV en la campaña 1994», p. 28, en *Revista mexicana de comunicación*, no. 48. México, 1997.
- «Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal», pp. 22-23, en *Etcétera*, no. 170. México, 1996.

- CORDERA CAMPOS, Rolando. «Medios de comunicación y sociedad deliberativa: en los tiempos del tránsito», pp. 25-35, en *Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.
- CÓRDOVA, Arnaldo. «Los escenarios de las elecciones», pp. 46-48, en *Nexos*, no. 200. México, 1994.
- CORNELIUS, Wayne A. «Un balance norteamericano del proceso electoral mexicano de 1994», p. 13-15, 17, en *Nexos*, no. 202. México, 1994.
- CORONA MARTÍNEZ, Rocío; LÓPEZ SAAVEDRA, Nicolasa y TORRES JIMÉNEZ, Ricardo. «Elecciones y conformación de opinión pública: más allá de lo político», pp. 81-93, en *El cotidiano*, no. 69. México, 1995.
- CROVI DRUETTA, Delia M. «La televisión como instrumento de gobernabilidad», pp. 77-89, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp.
- CRUZ, Patricia. *Cómo ver las campañas electorales por televisión*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 23 pp.
- *La práctica de la ética en los medios de comunicación*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 22 pp.
- «Cuadro comparativo de las propuestas ciudadanas y partidistas que contribuyeron a la reforma electoral de 1996», pp. 19-21, en *Asamblea*. Año 2, no. 19. México, 1996.
- CHOMSKY, Noam. *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Barcelona, Grijalbo; Mondadori, 1995, 372 pp.
- DELGADO, René. «El proceso electoral en los medios de comunicación», pp. 24-27, en *Las elecciones del 18 de agosto de 1991. El III Informe de Gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari*. México, Universidad Iberoamericana, Dirección General Académica, 1992, 82 pp.
- «Democracia y medios: intención de voto y campaña televisiva», p. 7, en *Este país*, no. 76. México, 1997.
- DURÁN BARBA, Jaime. «Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva», pp. 13-70, en *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación democrática en América Latina*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1993, 93 pp. Cuadernos de CAPEL; 36.
- DURANDIN, Guy. *La información, la desinformación y la realidad*, Barcelona, Paidós, 1995, 277 pp.
- *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*. 2a. ed. Barcelona, Paidós, 1990, 203 pp.
- EGEA FLORES, María del Carmen. «La influencia de los medios de comunicación en el desarrollo social», pp. 91-98, en *Quórum*. Año 5, no. 48. México, 1996.
- «Espacios de información: IFE y prensa», p. 3, en *Elector lector*, no. 13, México, 1997.
- ESTEINOU MADRID, Francisco Javier. «Comunicación social: mercado y nuevo federalismo», pp. 51-66, en *Crónica legislativa*, Año 4, no. 5. México, 1995.
- «Estado moderno, elecciones y comunicación política en México», pp. 48, 50-52 y 56, en *Este país*, no. 73. México, 1997.
- *Los medios de comunicación y la construcción de la hegemonía*, México, Trillas; Federación Latinoamericana de Asociaciones de Facultades de Comunicación Social, 1992, 204 pp.
- FARÍAS MACKEY, Luis. «Los partidos y los medios», pp. 22-25, en *Etcétera*, no. 79. México, 1994.

- FERNÁNDEZ FONT, Jorge. «El desarrollo y las técnicas de las campañas políticas», pp. 45-48, en *Este país*, no. 73. México, 1997.
- FREGOSO PERALTA, Gilberto. *Prensa regional y elecciones*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios de la Información y Comunicación, 1993, 167 pp.
- GALINDO, Jesús y PALMA, Manuel. «Argumentos para el consenso: la reforma electoral y sus afluentes», pp. 33-35, en *Etcétera*, no. 173. México, 1996.
- GARAY, Adrián y DEMOYA LÓPEZ, Laura. «Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa: las campañas electorales de 1988», pp. 151-174, en *Sociología: transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin de siglo*, no. 11. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1989.
- GARCÍA FAJARDO, José Carlos. *Comunicación de masas y pensamiento político*, 2a. ed., Madrid, Pirámide, 1992, 252 pp.
- GERBNER, George. «Carta de la corriente principal: las contribuciones de la televisión a las orientaciones políticas», pp. 147-160, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- GERSILE, Jacques. «La propaganda política: algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana», pp. 224-236, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España, Gedisa, 1992. 259 pp.
- GÓMEZ MONT, María Teresa. «Comunicación: apertura y pluralidad», pp. 87-96, en *Crónica legislativa*. Año 4, no. 5. México, 1995.
- GONZÁLEZ GRAF, Jaime. «La equidad y los medios de comunicación en los procesos electorales», pp. 56-59, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político-electoral*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 171 pp.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Manuel. «La propaganda política: un enfoque psicosocial», pp. 47-64, en *Polis 90: anuario de sociología*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1990, 417 pp.
- GRABER, Doris A. «Los medios de comunicación y la política americana: los medios como gobierno en la sombra», pp. 119-140, en *Comunicación política*. Madrid, España, Universitas, 1995, 387 pp.
- GUREVITCH, Michel y BLUMLER, Jay G. «Relaciones entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas», pp. 307-329, en *Sociedad y comunicación de masas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 529 pp. Sección de Obras de Sociología.
- GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA, José Luis. «Comunicación popular, cultura política y transición democrática», pp. 167-181, en *Medios, democracia y fines*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.
- HERREROS ARCONADA, Mario. *Teoría y técnica de la propaganda electoral: formas publicitarias*. Barcelona, España, Escuela Superior de Relaciones Públicas, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, 408 pp.
- HILLMAN CHAPOY, Iván; VARGAS GÓMEZ, Gabriela y DÍAZ CAREAGA, Jacinto. *Acceso a los medios de comunicación: curso de actualización sobre las reformas constitucionales y los anteproyectos de reformas legales en materia político-electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, 72 pp.
- HIRIART, Pablo. «La pluralidad en la comunicación social», pp. 87-92, en *Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. «Libertad de comunicación y de medios», pp. 145-215, en *Manual de derecho constitucional*. Madrid, España, Instituto Vasco de Administración Pública; Marcial Pons, 1996, 900 pp.
- HUERTA, Rocío. «Los medios en la agenda electoral», pp. 38-39, en *Elector: análisis, crítica, cultura política*. Año 1, no. 3. México, 1994.

- «IFE y TV UNAM, cobertura televisiva de la jornada», pp. 6-7, en *Elector lector*, no. 17, México, 1997.
- IYENGAR, Shanto. «Demostraciones experimentales de las consecuencias 'no tan mínimas' de los programas informativos de la televisión», pp. 71-78, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- KINGSLEY, Jean-Pierre. *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación*, [México], [Instituto Federal Electoral], 1997, 19 h.
- KLAPPER, Joseph T. «La efectividad de la comunicación masiva», pp. 37-50, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- LIVET, Pierre. «Medios de comunicación masiva y limitaciones de la comunicación», pp. 73-84, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España, Gedisa, 1992, 259 pp.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. «El derecho a la información», pp. 19-26, en *Crónica legislativa*. Año 4, 5, México, 1995.
- LUJAMBIO, Alonso. «Prensa y poder: nuevos tiempos, nuevos estilos», pp. 35-39, en *Voz y voto*, no. 29, México, 1995.
- MADRAZO, Julio y OWEN, Diana. «Los medios en la elección presidencial», pp. 14-16, en *Etcétera*, no. 115, México, 1995.
- MAGAR, Eric y MOLINAR HORCASITAS, Juan. «Medios de comunicación y democracia», pp. 125-142, en *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994*. México, Nuevo Horizonte; Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995. 2 v.
- MARTÍNEZ, Pedro José. «Propaganda política y libertad de expresión», pp. 25-61, en *Colección del cincuentenario*, no. 2. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1987. Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José. «Las elecciones de 1996: los nuevos modos de la propaganda política en el Estado de México», pp. 37-56, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 4, México, 1997.
- MC COMBS, Maxwell E. «¿Qué agenda cumple la prensa?», pp. 81-92, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- MC LUHAN, Marshall. *Leyes de los medios: la nueva ciencia*. México, Patria, CNCA, 1990, 267 pp.
- MC QUAIL, Denis. «La influencia y los efectos de los medios masivos», pp. 51-70, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- MEDINA VIEDAS, Jorge. «Estado y medios: una nueva relación», pp. 13-14, en *Etcétera*, no. 12, México, 1993.
- «Medios: autocrítica para la democracia», pp. 20-22, en *Etcétera*, no. 23, México, 1993.
- Medios de comunicación y política en América Latina*. México, Gustavo Gili, 1989, 230 pp.
- Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 [5] pp.
- «Medios y política», pp. 30-31, en *Nexos*, no. 237, México, 1997.
- MILLE, Carmen. «Los medios de comunicación según los partidos políticos», pp. 105-129, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp. Colección: La democracia en México.
- MOLINA Y VEDIA, Silvia. «Recepción crítica: opción democratizadora en la comunicación de masas», pp. 265-278, en *Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.

- MOLINAR HORCASITAS, Juan. «La ley, el IFE y las encuestas», p. 13, en *Enfoque*, no. 166, México, 1997.
- «Monitoreo del IFE en medios electrónicos». pp. 22-23, en *Elector lector*, no. 13. México, 1997.
- MONTANER, Carlos Alberto. «La sociedad tolerante y la libertad de expresión», pp. 71-84, en *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación democrática en América Latina*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1993, 93 pp. Cuadernos de CAPEL; 36.
- MONTANER, Carlos. «El miedo a la información, comunicación, tecnología y sociedad: la democracia en la era de los medios interactivos», pp. 493-501, en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, 684 pp.
- NAMAKFOROOSH, Hohammad Naghi. *Mercadotecnia electoral: tácticas y estrategias para el éxito político*. México, Limusa, 1984, 268 pp.
- OETTINGER, Mal; STIRN, John y KREUTZER, Valerie [comp.]. *El papel de los medios de comunicación*. [s. l.], Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, [19--?] 56 pp.
- PEREIRA PORTO, Mauro. «Los medios y la legitimidad de la democracia», pp. 16-24, en *Etcétera*, no. 235. México, 1997.
- PERELLI, Carina y RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos», pp. 181-199, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, no. 13, 1995.
- PETRICH, Blanche. «El periodismo en la actual etapa de transición del país», pp. 40-45, en *Este país*, no. 74. México, 1997.
- PLANAS, Pedro. *El acceso de los partidos a los medios de comunicación social*. México, Instituto Federal Electoral, 1997, [13] h.
- «El poder de los medios», pp. 4-11, en *Voz y voto*, no. 31. México, 1995.
- «Política y gobierno: perfiles políticos y medios en la Ciudad de México», p. 17, en *Este país*, no. 63. México, 1996.
- PRIESS, Frank. «Política y medios de comunicación: colaboración o competencia; una perspectiva alemana», pp. 18-30, en *Etcétera*, no. 202. México, 1996.
- «Propaganda electoral y proselitismo: no constituye causal de nulidad», pp. 117-124, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 6. México, 1997.
- QUALTER, Terence H. *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona, Paidós, 1994, 233 pp.
- «Radio: tiempo dedicado a cada partido en el DF en las dos semanas previas a la elección», p. 14, en *Enfoque*, no. 184, 1997.
- RIAL, Juan. «Percepciones sobre las instituciones democráticas y los medios de comunicación», pp. 503-523, en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, 684 pp.
- RÍOS, Alfredo E. «Medios de comunicación y partidos políticos: el debate entre la igualdad y la proporcionalidad», pp. 19-22, en *Elector: análisis, crítica, cultura política*. Año 1, no. 3. México, 1994.
- RIVAPALACIO, Raymundo. «Medios de comunicación y cultura política», pp. 111-116, en *Medios, democracia y fines*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 336 pp.
- ROBINA BUSTOS, Soledad. «Debates y televisión: una nueva propaganda política», pp. 91-104, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp.

- ROBINSON, Michael J. «Tres rostros de los medios en el congreso», pp. 253-269, en *El poder de los medios en la política*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp.
- RODRÍGUEZ DORANTES, Cecilia. «La cultura antidemocrática de los medios de comunicación», pp. 33-43, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp. Colección: La democracia en México.
- RODRÍGUEZ EZETA, Francisco. «Los medios de comunicación: obstáculo para mantener una actitud crítica, pensante y reflexiva frente a la realidad», pp. 50-54, en *Las elecciones del 18 de agosto de 1991. El III Informe de Gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari*. México, Universidad Iberoamericana, Dirección General Académica, 1992, 82 pp.
- SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime. «Financiamiento de los partidos y acceso a los medios de comunicación», pp. 48-50, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político-electoral*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 171 pp.
- SCHLESINGER, Philip y LUMLEY, Bob. «Dos debates sobre violencia política y medios de comunicación: la organización de los campos intelectuales en Gran Bretaña e Italia», pp. 187-229, en *Los intelectuales en la sociedad de la información*. Barcelona, Anthropos, 1987, 229 pp. Ciencia y libertad; 6 pp.
- «El sentido social de la comunicación política», pp. 19-25 y 27-32, en *Este país*, no. 72, México, 1997.
- SOSA PLATA, Gabriel. «Legislación, procesos electorales y medios electrónicos en México: de la mediación pública a la mediación forzada», pp. 25-31, en *Revista mexicana de comunicación*, no. 48. México, 1997.
- SWANSON, David L. «El campo de la comunicación política: la democracia centrada en los medios», p. 324, en *Comunicación política*. Madrid, España, Universitas, 1995, 387 pp.
- TALAVERA FLORES, Diana. «Equidad en la competencia electoral: financiamiento y medios de comunicación», pp. 56-58, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 155 pp.
- TOUSSAINT, Florence. «La comunicación política por radio y televisión», pp. 45-46, en *Este país*, no. 74, México, 1997.
- «Inequidad y democracia: realidad en los medios electrónicos», pp. 17-31, en *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México, *La Jornada*; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995, 137 pp.
- TOVAR NIEVES, Yolanda. «Las campañas en los medios de comunicación», en *El Cotidiano*, (65) nov. 1994; pp. 154-166.
- TREJO DELARBRE, Raúl. *Chiapas: la comunicación enmascarada: los medios y el pasamontañas*. México, Diana, 1994, 383 pp.
- «Medios y elecciones: diez temas para una reforma efectiva», p. 5, en *Etcétera*, no. 119. México, 1995.
- «La prensa y los partidos», pp. 39-45, en *Nexus*, no. 164. México, 1991.
- TRIANA MARTÍNEZ, Azucena. «Propaganda y publicidad política: el caso de México», pp. 105-115, en *Democracia en América Latina: seis contribuciones al debate*. México, Triana, 1994, 200 pp.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. *Análisis cuantitativo de la cobertura otorgada por los medios impresos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México, El Tribunal, 1997. Pág. varía.

- *Análisis cuantitativo de la cobertura otorgada por los medios impresos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: agosto 1997*. México, El Tribunal, 1997. [55] pp.
- *Análisis cuantitativo de la cobertura otorgada por los medios impresos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: febrero de 1997*. México, El Tribunal, 1997. 33 pp.
- *Análisis cuantitativo de la cobertura otorgada por los medios impresos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: marzo de 1997*. México, El Tribunal, 1997. [36] pp.
- ULIBARRI, Eduardo. «Entre el activismo y la crítica», pp. 85-93, en *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación en América Latina*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, 93 pp. Cuadernos de CAPEL; 36.
- VARGAS DE ROHENES, Beatriz. *Régimen legal de la publicidad, propaganda y encuestas de opinión políticas en Colombia*. Bogotá, Colombia, [Consejo Nacional Electoral], 1997, 36 pp.
- VARGAS GÓMEZ, Gabriela. «Los medios de comunicación en el debate electoral», p. 15. en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*. Año 2, no. 1. México, Tribunal Federal Electoral, 1996.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; Triana, 1995, 172 pp.
- VILLARREAL, René. «Estado, democracia y medios de comunicación», pp. 42-43, en *Mira*, no. 269. México, 1995.
- WELCH, David. *The third reich: politics and propaganda*. London, G.B., Routledge, 1993, 204 pp.
- WESIERGAARD, John. «El poder, las clases y los medios», pp. 112-135, en *Sociedad y comunicación de masas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 529 pp.
- WOLDENBERG, José. «Competencia electoral: finanzas y medios», pp. 6-8, en *Etcétera*, no. 9. México, 1993.
- «Prensa, Estado y sociedad», p. 3, en *Etcétera*, no. 29. México, 1993.
- YARZA DÍAZ, Lorena. «El acceso inequitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación regionales», pp. 115-130, en *Comunicación y globalización y política*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, 220 pp. Colección Xinantécatl; 4.

Bibliografía sobre resultados electorales

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. «PAN: los retos del futuro», pp. xxvii-xxviii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- ALCÁNTARA, Esthela. «Realidad informática, realidad democrática: entrevista con Enrique Calderón Alzati», pp. 11-14, en *Memoria CEMOS*, no. 101, México, 1997.
- ALEJANDRO, María de Jesús. «La autoridad electoral y las elecciones en el DF», pp. 22-23 en *Asamblea*, no. 29, México, 1997.
- ALMADA BAY, Ignacio. «En la tierra natal de Calles: ¿juntos pero fritos?», pp. xvii-xix, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Asamblea Legislativa», p. 27, en *Tiempo*, no. 2689, México, 1997.
- BECERRA, Ricardo y SALAMANCA, Fabrice. «Oportunidad y precisión», pp. 8-10 en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- BECERRA, Ricardo y SALAZAR, Pedro. «IFE: en el principio es la equidad», pp. 11, 13-14, en *Nexos*, no. 233, México, 1997.
- BENÍTEZ TLAMPETO, Ezequiel. «PRD, primer triunfo electoral del año», pp. 10-12, en *Mira*, no. 362, México, 1997.
- BERRUETO PRUNEDA, Federico. «Veracruz es bello, Tabasco es un edén», pp. 40-43, en *Voz y voto*, no. 57, México, 1997.
- «Cambia la geografía política con una participación tripartidista: la gente votó por el cambio en Sonora», pp. 13-15, en *La Nación*, v. 55, no. 1997, México, 1997.
- «Campeche», p. 39, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- CAMPOS ESQUERRA, Roy. «Los riesgos del PREP», pp. 47-49 en *Voz y voto*, no. 56, México, 1997.
- CASTILLO SANDOVAL, Jesús. «La sobrerrepresentación partidista en la legislatura del Estado de México», pp. 303-322, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 4, México, El Tribunal, 1997.
- «Coahuila: votación del PRD en las elecciones 1993-1996», p. 74, en *Coyuntura*, no. 78, México, 1997.
- «Colima», p. 43, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- «Comparativo entre el PREP y los resultados oficiales de las elecciones del 6 de julio», p. 5, en *Elector, Lector*, no. 17, México, 1997.
- «Concentrado de las votaciones infantiles», p. 48, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Confirmó el PRI su mayoría absoluta en Tabasco», pp. 36-38, en *Etcétera*, no. 247, México, 1997.
- «Cumplimiento de leyes en elecciones federales: impugnación a resultados electorales», pp. 95-117, en *Tercera conferencia trilateral anual sobre sistemas electorales México-Estados Unidos-Canadá: memoria*, Washington, D.C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 1997, 177 pp.
- «Datos de elecciones previas en el D.F.», p. 11, en *Memoria CEMOS*, no. 99, México, 1997.
- «De 19, el PAN creció a 39 alcaldías en Veracruz», pp. 5-9, en *La Nación*, v. 56, no. 2009, México, 1997.
- «Diferencia y aporte indio en los resultados de la elección para diputados de mayoría relativa en México y en el México indígena 1997», p. 21, en *Etcétera*, no. 240, México, 1997.

- «Distrito Federal», p. 40, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- El Distrito Federal y la Ciudad de México: evolución del pensamiento político y social*. México, Fundación Arturo Rosenblueth, 1997, 200 h.
- DORANTES, Claudia A. «Elección general en Gran Bretaña», pp. 94-98, en *Bien común y gobierno*, año 3, no. 30, México, 1997.
- «Elección federal», p. xxxvi en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Elecciones 1997: expectativa de resultados en el Distrito Federal», p. 55, en *Este País*, no. 73, México, 1997.
- «Elecciones 1997: intención de voto por el PRD e ingreso; expectativas de resultados», p. 41, en *Este País*, no. 74, México, 1997.
- «Elecciones federales, mayoría relativa», p. 23, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Elecciones federales, Senadores, representación proporcional», pp. 24-25, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Elecciones locales, Asamblea Legislativa, mayoría relativa», p. 21, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Elecciones locales, Asamblea Legislativa, representación proporcional», p. 22, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Elecciones», p. 27, en *Tiempo*, no. 2685, México, 1997.
- ENCINAS, Alejandro. «Repunte electoral del PRD», pp. 65-74, en *Coyuntura*, no. 78, México, 1997.
- «Estado de México: votación del PRD en las elecciones 1993-1996», pp. 73-74, en *Coyuntura*, no. 78, México, 1997.
- «¿Estos resultados eran los que usted esperaba o fueron una sorpresa?», pp. 9-10, en *Etcétera*, no. 228, México, 1997.
- «Gobernador, Campeche», p. xxxvi, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Gobernador, Colima», p. xxxvii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Gobernador, Nuevo León», p. xxxvii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Gobernador, Querétaro», p. xxxviii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Gobernador, San Luis Potosí», p. xxxviii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Gobernador, Sonora», p. xxxviii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- GÓMEZ BAAS, Irene. «Consolidación de los derechos humanos: avances y resultados», pp. 12-16, en *Tiempo*, no. 2692, México, 1997.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. «La encuesta explica, no adivina resultados», pp. 11-13, en *Mira*, no. 371, México, 1997.
- «Guanajuato», p. 42, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- «Guerrero: votación del PRD en las elecciones 1993-1996», p. 71, en *Coyuntura*, no. 78, México, 1997.
- «Hidalgo: votación del PRD en las elecciones 1993-1996», p. 72, en *Coyuntura*, no. 78, México, 1997.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Elecciones Federales 1997*. México, El Instituto, 1997. 4 v.
- *Interés y credibilidad de la ciudadanía acerca del proceso electoral federal de 1997: sondeo telefónico, abril de 1997*. México, El Instituto, 1997. 100 h.
- *Programa de Resultados Electorales Preliminares, 15 de mayo de 1997*. México, El Instituto, 1997. 30 h.

- JUNTA LOCAL. *Crónica de la participación de los potosinos durante las Elecciones Federales del 6 de julio de 1997*. San Luis Potosí, El Instituto, 1997, 17 pp.
- SECRETARÍA EJECUTIVA. *Resultados definitivos de los cómputos distritales de las elecciones federales del 6 de julio de 1997; elección de diputados federales, de senadores, de integrantes de la Asamblea Legislativa y de jefe de gobierno del Distrito Federal*. México, El Instituto, 1997, 6 v.
- «Jefe de Gobierno, Distrito Federal», p. xxxv, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- LIZAOLA GUERRERO, Mónica. «El Salvador: apatía electoral», p. 58, en *Voz y voto*, no. 50, México, 1997.
- LÓPEZ PONCE, Norberto. «Crónica de una credibilidad rescatada», pp. 162-179, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 4, México, El Tribunal, 1997.
- «Morelos: el diluvio que viene», pp. 51-52, en *Voz y voto*, no. 50, México, 1997.
- «Morelos: resultados de la elección de diputados locales de mayoría relativa, 1997», p. 12, en *Coyuntura*, no. 80, México, 1997.
- «Morelos resultados de las elecciones municipales, 1997», p. 13, en *Coyuntura*, no. 80, México, 1997.
- MORENO, Daniel. «Perder el gobierno y perder el partido: el PAN rumbo al 2000», pp. 10-13, en *Enfoque*, no. 187, México, 1997.
- NEMER NAIME LIBIEN, Alexander. «El 10N: la nueva geopolítica en el Estado de México», pp. 218-236, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 4, México, El Tribunal, 1997.
- «El PAN se quedó corto en 5: Jorge Lozano Armengol», p. 20, en *La Nación*, v. 55, no. 1997, México, 1997.
- «Querétaro», p. 43, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- «Reporte de Juntas Locales sobre elecciones infantiles: resultados finales, número de niños votantes por entidad», p. 48, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Reporte final de niños que votaron en el Distrito Federal», p. 44, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Resultados a nivel nacional 94-97», p. 11, en *Enfoque*, no. 187, México, 1997.
- «Resultados de la elección de diputados de mayoría relativa por distritos federales electorales con 30 por ciento o más de población indígena según partido político 1997», p. 21, en *Etcétera*, no. 240, México, 1997.
- «Resultados de la elección de diputados federales de mayoría relativa», p. 12, en *Coyuntura*, no. 82, México, 1997.
- «Resultados del cómputo de la tercera circunscripción plurinominal de la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional 1997», p. 24, en *Etcétera*, no. 240, México, 1997.
- «Resultados del PREP y cómputo oficial: coincidencia casi absoluta», p. 4, en *Elector Lector*, no. 17, México, 1997.
- «Resultados electorales de elección de diputados: proyección», p. 32, en *Voz y voto*, no. 53, México, 1997.
- «Resultados electorales, elecciones locales: Jefe de Gobierno», p. 20, en *Ciudad, Ciudadano*, no. 3, México, 1997.
- «Resultados porcentuales de la elección de diputados de mayoría relativa en los distritos federales electorales de México y del México indígena 1997», p. 22, en *Etcétera*, no. 240, México, 1997.
- «Resultados porcentuales del cómputo de la tercera circunscripción plurinominal de la elección de diputados federales por el principio de repre-

- sentación proporcional 1997», p. 24, en *Etcétera*, no. 240, México, 1997.
- ROMERO, Juan y ZEBADÚA, Emilio. «La decisión de Ocosingo: las distintas interpretaciones sobre legalidad de los resultados electorales en el distrito 03 de Chiapas», pp. 23-33, en *Este País*, no. 80, México, 1997.
- RUIZ MONDRAGÓN, Laura. *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*. México, Estudios y análisis, 1997, 19 h.
- SALAZAR UGARTE, Pedro. «Más allá de los resultados: el IFE ya puede dejar de ocupar primeras planas», pp. 9-10, en *Etcétera*, no. 233, México, 1997.
- «Un aguacero de resultados: el Tribunal Electoral tiene la última palabra», pp. 14-15, en *Etcétera*, no. 231, 1997.
- «San Luis Potosí: resultados de la segunda vuelta electoral», p. 24, en *Voz y voto*, no. 55, México, 1997.
- «San Luis Potosí», p. 44, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- SOLÍS MARTÍNEZ, Rafael. «Cae la derecha: nueva lección de Francia», p. 14, en *Bucareli Ocho*, no. 4, México, 1997.
- «Sonora», p. 45, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- «Tabasco y Veracruz: resultados (preliminares) de la elección de ayuntamientos», p. 43, en *Voz y voto*, no. 57, México, 1997.
- «Tabasco, resultados (preliminares) de la elección de ayuntamientos y diputados», p. 42, en *Voz y voto*, no. 57, México, 1997.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL. «Resultados de las elecciones en Morelos, marzo de 1997», p. 16, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 3, no. 3, México, El Tribunal, 1997.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. *Resultados de elecciones en Campeche: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [9] p.
- *Resultados de elecciones en Colima: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [13] p.
- *Resultados de elecciones en Guanajuato: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [14] p.
- *Resultados de elecciones en Querétaro: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, 12 pp.
- *Resultados de elecciones en San Luis Potosí: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [12] p.
- *Resultados de elecciones en Sonora: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [11] p.
- *Resultados de votación en Nuevo León: agosto de 1997*. México, El Tribunal, 1997, [6] p.
- «Unen sus voces millones de niños: derecho a la educación», pp. 14-17, en *Elector Lector*, no. 17, México, 1997.
- VELASCO, Mario y MERELO, Guillermo. «Los números del cambio», pp. 30-36, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.
- «Veracruz, resultados (preliminares) de la elección de Ayuntamientos», p. 41, en *Voz y voto*, no. 57, México, 1997.
- VILLAREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos. «Elecciones locales y transición democrática», pp. 57-81, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 4, México, El Tribunal, 1997.
- «Votación en el distrito 3 de Chiapas», p. 23, en *Este País*, no. 80, México, 1997.
- «Votación nacional válida para diputado federal», p. xxxii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.
- «Votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal», p. xxxii, en *Nexos*, no. 236, México, 1997.

«Votos PAN, PRI, PRD 1994/1997 por entidad, diputados», p. 38, en *Voz y voto*, no. 54, México, 1997.

ZAMARRÓN, Héctor. «Imprescindibles los resultados electorales: entrevista a Jean Pierre Kingsley», pp. 10-11, en *Enfoque*, no. 179, México, 1997.

Sección
documental

Normativa española reguladora del acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de titularidad pública durante los procesos electorales

L **LEY ORGÁNICA 5/1985**, de 19 de junio, del **RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL** (B.O.E. n° 147, de 20 de junio), modificada por la **LEY ORGÁNICA 1/1987**, de 2 de abril (B.O.E. n° 80, de 3 de abril), por la **LEY ORGÁNICA 8/1991**, de 13 de marzo (B.O.E. n° 63, de 14 de marzo), por la **LEY ORGÁNICA 6/1992**, de 2 de noviembre (B.O.E. n° 264, de 3 de noviembre), por la **LEY ORGÁNICA 13/1994**, de 30 de marzo, (B.O.E. n° 77, de 31 de marzo), por la **LEY ORGÁNICA 3/1995**, de 23 de marzo (B.O.E. n° 71, de 24 de marzo) y por la **LEY ORGÁNICA 1/1997**, de 30 de mayo (B.O.E. n° 130, de 31 de mayo)

NOTA: *Los preceptos de esta Ley Orgánica que aparecen en negrita tienen carácter de derecho obligatorio, por lo que se aplican a la totalidad de los procesos que se celebran en España, incluidos los de carácter autonómico mientras que los preceptos que aparecen en letra normal sólo se aplican a los procesos que son convocados por los órganos del Estado, y supletoriamente a los de índole autonómica.*

Artículo 50. 1. Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para

votar y los requisitos y trámite del voto por correo sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.¹

2. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

3. Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 51.1. La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria.

2. Dura quince días.

3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

Artículo 53. No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña. La prohibición referida a este último período no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 58.² 1. Las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20 por ciento del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.

2. Las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclu-

¹ Según redacción dada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

² Según redacción dada por la Ley Orgánica 13/1994 de 30 de marzo.

sión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición.

Artículo 60. 1. No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

2. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, conforme a lo establecido en los artículos siguientes.

Artículo 61. La distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.

Artículo 62. Si el ámbito territorial del medio o el de su programación fueran más limitados que el de la elección convocada, la distribución de espacios se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación.

En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, la distribución de espacios se realiza atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en el ámbito territorial del correspondiente medio de difusión o el de su programación.³

³ Según redacción dada por la Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

Artículo 63. 1. Para la distribución de espacios gratuitos de propaganda en las elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales solamente se tienen en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso de los Diputados.

2. Si simultáneamente a las elecciones al Congreso de los Diputados se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o elecciones municipales, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.

3. Si las elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma se celebran simultáneamente a las elecciones municipales sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

4. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, y siempre que no sea aplicable la regla del párrafo segundo de este artículo, la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales se hace atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones municipales.

5. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales o elecciones municipales, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso o, en su caso, de las elecciones municipales, para

la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.⁴

6. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de 105 medios nacionales.

7. A falta de regulación expresa en este artículo las Juntas Electorales competentes establecen los criterios para la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en los supuestos de coincidencia de elecciones.

Artículo 64. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso,

⁴ Los números 5 y 6 fueron adicionados por la Ley Orgánica 1/1987 y convirtió el número 5 de la redacción en el número 7 actual.

en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62.

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo b).

d) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el párrafo b).⁵

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Para las elecciones municipales se estará a lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley.

3. Los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de candidaturas establecido en el apartado anterior tienen, sin embargo, derecho a quince minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y coaliciones a que se

refiere el apartado 1. d) de este artículo. En tal caso la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad. Este derecho no es acumulable al que prevé el apartado anterior.

4. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el apartado 2 de este artículo.

Artículo 65. 1. La Junta Electoral Central es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos cualquiera que sea el titular de los mismos, a propuesta de la Comisión a que se refieren los apartados siguientes de este artículo.

2. Una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

3. La Comisión es designada por la Junta Electoral Central y está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con representación en el Congreso de los Diputados. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

4. La Junta Electoral Central elige también al Presidente de la Comisión de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

5. La Junta Electoral Central puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la distri-

bución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan también el carácter de públicos. En este supuesto, se constituye en dicho ámbito territorial una Comisión con las mismas atribuciones previstas en el párrafo 2 del presente artículo y con una composición que tenga en cuenta la representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados del ámbito territorial respectivo. Dicha Comisión actúa bajo la dirección de la correspondiente Junta Electoral Provincial.

6. En el supuesto de que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, las funciones previstas en este artículo respecto a los medios de titularidad estatal, se entenderán limitadas al ámbito territorial de dicha Comunidad, y serán ejercidas en los términos previstos en esta Ley por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o, en el supuesto de que ésta no esté constituida, por la Junta Electoral de la provincia cuya capital ostenta la de la Comunidad. En el mismo supuesto la Junta Electoral de Comunidad Autónoma tiene respecto a los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma o de los municipios de su ámbito, al menos, las competencias que este artículo atribuye a la Junta Electoral Central, incluida la de dirección de una Comisión de Radio Televisión si así lo prevé la legislación de la Comunidad Autónoma que regule las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas.

⁵ Según redacción dada por la Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo.

Artículo 66. El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.⁶

⁶ Instrucción de 4 de noviembre de 1985 de la Junta Electoral Central en desarrollo del artículo 66 de la ley orgánica 5/1985 (B.O.E. nº 267 de 7 de noviembre) de conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General en relación con el artículo 19.1 de la misma, la Junta Electoral Central, en su reunión del día 4 de noviembre de 1985 ha aprobado la siguiente:

Instrucción

Primero. 1. Durante el período electoral los actos del Director y Consejo de Administración de los Entes Públicos de Radiotelevisión del Estado y de las Comunidades autónomas, así como de los órganos de administración de cualquier otro medio de comunicación con autoridad pública, serán recurribles ante la Junta Electoral Central y en el caso previsto en el apartado 6 del artículo 65 de la Ley Electoral de la respectiva Comunidad Autónoma.

La impugnación habrá de hacerse en violación del respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa de los medios.

2. Cuando la Junta Electoral Central y la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma hubieren hecho uso de la delegación a las que se refieren los apartados 4, 5 y 6 del artículo 6.5 en favor de alguna Junta Electoral Provincial, estas serán competentes en primera instancia para conocer de aquellos recursos que estuviesen relacionados con programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de autoridad pública que, sin perjuicio de ulterior recurso ante las Juntas de superior categoría, respectivamente.

Segundo. Únicamente estarán legitimados para interponer los recursos a que hace referencia el artículo 66 los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones a través de sus representantes legales.

Tercero. 1. Los escritos de recursos se presentarán ante la Junta Electoral competente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la adopción de los acuerdos a que hace referencia la

Artículo 67. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones o coaliciones, que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral competente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes.

norma primera, con indicación del acto que se recurre, la razón de su impugnación y con aportación de los medios de prueba que se estime pertinentes y procedentes de derecho.

2. Dentro de las veinticuatro horas siguientes los Secretarios de las Juntas competentes recabarán de los órganos directivos de los medios de comunicación de titularidad pública y, en su caso, de las Comisiones de Radio y Televisión, los informes correspondientes en relación con los hechos denunciados por los recurrentes y darán traslado para alegaciones a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran al proceso electoral, que pudieran resultar afectados.

3. Las Juntas Electorales resolverán los recursos dentro de los cinco días siguientes a su interposición. La resolución adoptará, en su caso, las medidas necesarias para el restablecimiento de los principios vulnerados a que se refiere el artículo 66 de la Ley Electoral por el acto recurrido.

4. Las Juntas Electorales competentes podrán acordar la práctica de cuantas pruebas estimen convenientes para la resolución del recurso.

5. Si de los hechos denunciados en el escrito de interposición del recurso de cualquier otro acto de instrucción del procedimiento se dedujera que aquellos pudieran ser constitutivos de delito, las Juntas competentes darán traslado al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

6. Las Juntas Electorales declararán de oficio la inadmisibilidad de todo recurso que no guarde relación con el objeto del artículo 66 de la Ley Electoral.

Cuarto. 1. La resolución del recurso será notificada a los recurrentes notificados, interesados y a los órganos directivos de los medios de comunicación de los que proceda el acuerdo recurrido.

2. En los supuestos de delegación, podrá interponerse un nuevo recurso ante la Junta Electoral Superior en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la notificación de la resolución del primitivo recurso. Se presentarán ante la Junta de la que proceda el acuerdo recurrido, la cual con su informe lo elevará a la Junta Electoral de superior jerarquía para su resolución conforme a los trámites previstos en los apartados anteriores.

Artículo 68. Cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que aludan a candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a la elección, que éstos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1984, de 23 de marzo, con las siguientes especialidades:

a) Si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación, en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

b) El juicio verbal regulado en el párrafo 2º del artículo 5º de la mencionada Ley Orgánica se celebrará dentro de los cuatro días siguientes al de la petición.

Artículo 188. El derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública, regulado en el artículo 64, corresponde en el caso de elecciones municipales a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que

3. Los acuerdos de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma en el supuesto del artículo 63.6 serán recurribles ante la Junta Electoral Central en el plazo de veinticuatro horas desde su notificación y se tramitarán conforme a las normas anteriores.

Quinto. 1. En la interpretación y tramitación de estos recursos no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Procedimientos Administrativos y disposiciones.

2. Las plazas que en la presente Instrucción se señalan en día se entienden siempre en días referidos a días naturales.

Sexto. La presente Instrucción entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50 por 100 de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente.

LEY ORGÁNICA 2/1980, de 18 de enero, sobre REGULACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM (B.O.E. n° 70, de 23 de enero)

Artículo 14. 1. Durante la campaña de propaganda los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional.

En este caso serán beneficiarios de los espacios los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales.

b) En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum.

En este caso serán beneficiarios los Grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum, y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputa-

ciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum.

2. Los envíos postales de propaganda para el referéndum gozarán de franquicia y servicio especial en la forma que reglamentariamente se establezca.

Artículo 15. 1. La campaña no podrá tener una duración inferior a diez, ni superior a veinte días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación.

2. Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentario de los elementos o resultados de cualquier encuesta o sondeos de opinión, así como las operaciones de simulación de voto realizadas a partir de sondeos de opinión, que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum.

LEY ORGÁNICA 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral EN EMISORAS DE TELEVISIÓN PRIVADA (B.O.E. n° 108, de 5 de mayo)

Artículo único. 1. No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión.

2. El respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de televisión privada objeto de concesión quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los mismos términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.

LEY ORGÁNICA 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en EMISORAS MUNICIPALES DE

RADIODIFUSIÓN SONORA (B.O.E. n° 85, de 9 de abril)

Artículo único. 1. No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal.

2. Los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a elecciones municipales tendrán derecho durante la campaña electoral a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de titularidad municipal de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas. Los criterios aplicables de distribución y emisión son los establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3. Las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal no distribuirán espacios gratuitos para propaganda electoral en las elecciones distintas de las municipales.

4. El respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal quedará garantizado por las Juntas Electorales correspondientes, en los términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.

LEY ORGÁNICA 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en EMISORAS DE TELEVISIÓN LOCAL POR ONDAS TERRESTRES (B.O.E. n° 309, de 27 de diciembre)

Artículo único. 1. No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres.

2. No obstante, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones municipales tendrán derecho durante la campaña electoral a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras gestionadas por los Ayuntamientos de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas. Los criterios aplicables de distribución y emisión de estos espacios serán los establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Estas emisoras no distribuirán espacios gratuitos de propaganda electoral en elecciones distintas a las municipales.

3. El respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los periodos electorales por las emisoras de televisión local por ondas terrestres, cualquiera que sea la forma de su gestión, quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.

Disposición adicional única

La prohibición de contratar espacios de publicidad electoral determinada en el número 1 del artículo único, así como la exigencia del respeto al pluralismo político y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los periodos electorales establecida en su número 3, serán igualmente aplicables a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.

Normativa Autonómica

LEY 1/1986, de 2 de enero, ELECTORAL DE ANDALUCÍA (B.O.J.A. n.º 3, de 14 de enero; corrección de errores B.O.J.A. n.º 33, de 17 de abril), modificada por la LEY 5/1994, de 3 de mayo (B.O.J.A. n.º 69, de 17 de mayo, y por la LEY 6/1994, de 18 de mayo (B.O.J.A. n.º 75, de 25 de mayo).

Artículo 26. Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos en orden a la captación de sufragios.

Artículo 27. 1. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de iniciación de la campaña electoral y el día de la votación.

2. Durante la campaña electoral el Consejo de Gobierno podrá realizar campaña institucional orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación.

Artículo 28. 1. En los términos previstos en el artículo 65.6 de la Ley Orgánica sobre Régimen Electoral General, la Junta Electoral de Andalucía es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la Comisión a que se refiere el número siguiente.

2. La Comisión de control será designada por la Junta Electoral de Andalucía y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurra a las elecciones y tenga representación en el Parlamento. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

3. La Junta Electoral de Andalucía elige también al Presi-

dente de la Comisión de control de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 29. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas o para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5 por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado entre el 5 y el 15 por ciento del total de votos a que se hace referencia en el apartado anterior.

c) Veinticinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado más de un 15 por ciento del total de votos a que se hace referencia en el apartado a) de este artículo.

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita, enumerados en el apartado anterior, sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en las ocho provincias de la Comunidad Autónoma.

3. Las agrupaciones de electores que se federan para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho

a cinco minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el número anterior.

Artículo 30. Para determinar el momento y el orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Junta Electoral de Andalucía tendrá en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas.

LEY 2/1987, de 16 de febrero, ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (B.O.A. n.º 19, de 18 de febrero), modificada por la LEY 4/1991, de 20 marzo (B.O.A. n.º 36, de 27 de marzo), por la LEY 4/1992 de 17 de marzo (B.O.E. n.º 95, de 20 de abril) y por la LEY 3/1995, de 29 de marzo (B.O.E. n.º 101, de 28 de abril)

Artículo 21. Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos en orden a la captación de sufragios.

Artículo 22. 1. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de la iniciación de la campaña electoral y el día de la votación.

2.⁷ El Gobierno de Aragón podrá realizar, durante el período electoral, una campaña de carácter institucional destinada a informar acerca del proceso electoral y a fomentar la participación de los electores en la votación, sin influir en la orientación de su voto. Esta

publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial de Aragón, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.

Artículo 23. 1. En los términos previstos en el artículo 65.5 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral de Aragón es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos, cualquiera que sea el titular de los mismos, a propuesta de la Comisión a que se refiere el número siguiente:

2. La Comisión de Control será designada por la Junta Electoral de Aragón y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurre a las elecciones y tenga representación en las Cortes. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

3. La Junta Electoral de Aragón elige también al Presidente de la Comisión de Control de entre los representantes nombrados conformes al apartado anterior.

Artículo 24. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan se efectuará conforme al siguiente baremo:

a) 5 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurren o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas o para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5% del

total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) 15 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado entre el 5 y el 15% del total de votos a que se hace referencia en el apartado anterior.

c) 25 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas hubieran alcanzado más de un 15% del total de votos a que se hace referencia en el apartado a).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados anteriormente sólo corresponderá a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidatura en las tres provincias de la Comunidad Autónoma.

3. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a cinco minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el número anterior.

Artículo 25. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que se presenten a las elecciones, la Junta Electoral de Aragón tendrá en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas.

LEY 8/1986, de 26 de noviembre, ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES (B.O.E. n.º 30, de 4 de

⁷ Según redacción dada por la Ley 3/1995.

febrero de 1987, modificada por la LEY 4/1995, de 21 de marzo (B.O.C.A.I.B. n° 37, de 25 de marzo) y por la LEY 5/1995, de 22 de marzo (B.O.C.A.I.B. n° 37, de 25 de marzo).

Artículo 20. 1. Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

2. Durante la campaña electoral el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares podrán realizar campaña institucional orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación.

Artículo 21..... en este capítulo la utilización de los medios de comunicación social se regirá por lo que disponga la Sección VI del Capítulo VI, del Título I de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Artículo 22. 1. Si se produce el supuesto previsto en el artículo 65.5 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral de las Islas Baleares será la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la comisión a que se refiere el número siguiente.

2. La comisión de control será designada por la Junta Electoral de las Islas Baleares y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurra en las elecciones y tenga representación en el Parlamento. Los citados representantes votarán ponderadamente, de acuerdo con la composición de la Cámara.

3. La Junta Electoral de las Islas Baleares elige al Presidente de la comisión de control de entre los

representantes nombrados de conformidad con el apartado anterior.

Artículo 23. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectuará de conformidad con el siguiente baremo:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas, o que, habiéndola obtenido, no alcanzaron el 5 por 100 del total de los votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones o coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, consiguieron entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos a que hace referencia el apartado anterior.

c) Un máximo de veinticinco minutos para los partidos, federaciones o agrupaciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, hayan alcanzado más del 15 por 100 del total de votos a que hace referencia el apartado a) de este artículo.

2. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a cinco minutos de emisión, si presentan candidaturas, por lo menos en dos circunscripciones.

Artículo 24. Para determinar el momento y el orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones, de acuerdo con lo que se prevé en

esta Ley, la Junta Electoral de las Islas Baleares tendrá en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas.

LEY DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS 3/1987, de 3 de abril, de MEDIDAS URGENTES EN MATERIA ELECTORAL (B.O.C. n° 41, de 4 de abril, corrección de errores en el B.O.C. n° 52, de 27 de abril, modificada por la LEY 2/1991, de 18 de marzo (B.O.C. n° 37, de 22 de marzo) y por la LEY 5/1995, de 1 de abril (B.O.C. n° 40, de 3 de abril).

Artículo 20. 1. Se entiende por campaña electoral al conjunto de actividades lícitas organizadas por los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de Electores y Candidatos, en orden a la captación de sufragios.

2. La campaña electoral tendrá una duración máxima de veintiún días y mínima de quince, y terminará a las cero horas del día inmediatamente anterior al de votación.

3. Durante el período previsto en el número anterior el Gobierno de Canarias podrá realizar una campaña de carácter institucional destinada a informar acerca del proceso electoral y fomentar la participación de los electores en la votación sin influir en la orientación de su voto.

Artículo 21. 1. La distribución de tiempo de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en sus distintos ámbitos de programación se realizará por la Junta Electoral de Canarias a propuesta de una Comisión de Control de Radio y Televisión designada por la propia Junta e integrada por un representante de cada partido,

federación, coalición o agrupación que concurra a las elecciones y tenga representación en el Parlamento.

Estos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara saliente. El Presidente de la Comisión será elegido por la Junta Electoral de Canarias.

2. La distribución del tiempo previsto en el número anterior se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que no hubiesen concurrido a las anteriores elecciones autonómicas o habiendo concurrido no hubiesen obtenido representación parlamentaria o el número de Diputados obtenido no fuese superior a dos y, al mismo tiempo, no estuviesen comprendidos en los casos contemplados en el apartado b) de este artículo.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones al Parlamento de Canarias entre el tres y el quince por ciento del total de votos válidos emitidos en la Región, o más del cuarenta por ciento del total de votos válidos emitidos para las candidaturas que se hubiesen presentado en una sola isla o cuenten con un número entre tres y diez Diputados en la última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira.

c) Veinticinco minutos treinta segundos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones al Parlamento de Canarias entre el quince y el veinticinco por ciento

del total de votos válidos emitidos en la región o cuenten entre once y veinte diputados en la última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira.

d) Treinta minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones al Parlamento de Canarias más del veinticinco por ciento de los votos válidos emitidos en la región o cuenten entre sus miembros más de veinte diputados en la última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira.

3. La condición de miembro de partido, federación, coalición o agrupación en la última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira, que se hace referencia en el apartado anterior, se entenderá en el momento de la proclamación de las candidaturas y deberá acreditarse fehacientemente ante la Junta Electoral de Canarias.

4. Los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que no habiendo concurrido a las anteriores elecciones y que conforme a las reglas previstas en el presente artículo pudieran acogerse a diferentes tramos en la utilización gratuita de los medios de comunicación de titularidad pública, por tener en su seno Partidos, Federaciones o Coaliciones que hubiesen obtenido en las pasadas elecciones representación parlamentaria o a Diputados Regionales del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira, tendrán derecho a escoger aquel tramo que les resulte más beneficioso, siempre que las anteriores circunstancias se acrediten fehacientemente ante la Junta Electoral de Canarias. En ningún caso podrá acumularse el tiempo que individualmente

correspondería a cada partido, federación o coalición.

LEY DE CANTABRIA 5/1987, de 27 de marzo de REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES A LA ASAMBLEA REGIONAL (B.O.Ca. n° 86, de 10 de abril), modificada por LEY 4/1991 de 22 de marzo (B.O.Ca. n° 61, de 26 de marzo)

Artículo 26. 1. Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

2. Durante la campaña electoral, el Consejo de Gobierno de Cantabria podrá realizar una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

Artículo 27. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a las elecciones, tendrán derecho a espacios gratuitos de propaganda en los distintos medios de comunicación de titularidad pública que operen en el ámbito regional.

Artículo 28. 1. La Junta Electoral de Cantabria será la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la Comisión de Control a que se refiere el número siguiente.

2. La Comisión de Control será designada por la Junta Electoral y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurra a las elecciones y tenga representación en la Asamblea Regional de Cantabria. Dichos representantes votarán

ponderadamente, de acuerdo con la composición de la Asamblea.

3. La Junta Electoral de Cantabria elige al presidente de la Comisión de Control de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 29. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) Quince minutos para los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas, o habiéndola obtenido, no alcanzaron el 5% del total de votos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

b) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, alcanzaron entre el 5 y el 15% del total de votos a que se hace referencia en el apartado anterior.

c) Un máximo de cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado más del 15% del total de los votos a que se hace referencia en el apartado a) de este artículo.

Artículo 30. Para determinar el momento y el orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en esta

Ley, la Junta Electoral de Cantabria tendrá en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas.

Artículo 31. En todo lo no expresamente previsto en esta Ley, la utilización de los medios de comunicación social se regirá por lo dispuesto en la sección VI del capítulo VI, del título I de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

LEY 5/1986, de 23 de diciembre, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA (D.O.C.M. n.º 1, de 1 de enero de 1987 y corrección de errores en D.O.C.M. n.º 2, de 13 de enero de 1987), modificada por LEY 5/1990, de 26 de diciembre, de PRESUPUESTOS GENERALES DE CASTILLA-LA MANCHA para 1991 (B.O.E. n.º 37, de 12 de febrero de 1991), por la LEY 1/1991, de 15 de marzo (D.O.C.M. n.º 23, de 20 de marzo) y por la LEY 5/1994, de 16 de diciembre, de PRESUPUESTOS GENERALES DE CASTILLA-LA MANCHA para 1995 (D.O.C.M. n.º 59, de 30 de diciembre)

Artículo 26. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

Artículo 27. 1. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de la iniciación de la campaña electoral y su duración, que no será inferior a quince días ni superior a veintiuno.

2. Terminará, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior al de la votación.

3. Durante la campaña electoral, el Consejo de Gobierno podrá realizar una campaña institucional destinada a informar y

fomentar la participación de los electores en la votación, sin influir en la orientación del voto. A estos efectos, queda prohibida la utilización por los partidos políticos, coaliciones o agrupaciones que concurren en las elecciones de los slogans, símbolos o carteles utilizados para la campaña institucional.

Artículo 28. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública.

Artículo 29. 1. En los términos previstos en el artículo 65.6 de la Ley Orgánica sobre el Régimen Electoral General, la Junta Electoral de Castilla-La Mancha es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la Comisión a que se refiere el número siguiente.

2. La Comisión de Control será designada por la Junta Electoral de Castilla-La Mancha y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurre a las elecciones y tenga representación en las Cortes Regionales. Dichos representantes votarán ponderadamente, de acuerdo con la composición de las Cortes.

3. La Junta Electoral de Castilla-La Mancha elige también al Presidente de la Comisión de Control de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 30. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos

de programación dependiente de los mismos se efectuará de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no concurrieron como tales o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas y para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) Veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido como tales a las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el apartado anterior. De igual tiempo dispondrán aquellos partidos políticos que tengan una representación parlamentaria superior al 5 por 100 del número de Diputados de la Cámara.

c) Treinta minutos para los que hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones autonómicas y hubieran alcanzado más de un 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo a).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita reverenciados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en las cinco provincias de la Comunidad Autónoma.

3. El momento y el orden de su intervención serán determinados por la Junta Electoral de Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos

y/o Diputados que obtuvieron en las anteriores elecciones.

LEY 3/1987 de 30 de marzo, ELECTORAL DE CASTILLA Y LEÓN (B.O.C. y L. n° 40, de 1 de abril y corrección de errores B.O.C. y L. n° 52, de 21 de abril), modificada por la LEY 4/1991, de 20 de marzo (B.O.C. y L. n° 59 de 26 de marzo)

Artículo 30. Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

Artículo 31. Durante la campaña electoral la Junta de Castilla y León podrá realizar una campaña institucional orientada exclusivamente a informar y fomentar la participación de los electores en la votación.

Artículo 32. 1. En los términos previstos en la legislación reguladora del régimen electoral general, la Junta Electoral de Castilla y León es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan por los medios de comunicación públicos, a propuesta de la Comisión a que se refiere el número siguiente.

2. La Comisión de control electoral será designada por la Junta Electoral de Castilla y León y estará integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con representación en las Cortes de Castilla y León. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de las Cortes.

3. La Junta Electoral de Castilla y León elegirá también al Presidente de la Comisión, de entre los representantes nombra-

dos conforme al número precedente.

Artículo 33. 1. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectuará conforme al siguiente baremo:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas o para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el cinco por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado entre el cinco y el veinte por ciento del total de votos a que hace referencia el apartado anterior.

c) Veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones autonómicas, hubieran alcanzado, al menos, el veinte por ciento del total de votos a que hace referencia el apartado a) de este número.

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior, sólo corresponderá a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas al menos en las dos terceras partes de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, programación del medio correspondiente.

3. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a cinco minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el número anterior.

Artículo 34. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral de Castilla y León tendrá en cuenta las preferencias de aquellos en función del número de votos que obtuvieron en anteriores elecciones autonómicas.

LEY 2/1987 de 16 de marzo, de ELECCIONES A LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA (D.O.E. n° 3 extraordinario, de 16 de marzo) modificada por la LEY 2/1991, de 21 de marzo, (D.O.E. n° 23 de 26 de marzo)

Artículo 29. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, o por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que hayan promovido las candidaturas, en orden a la captación de sufragios.

Artículo 30. El Decreto o, en el supuesto del artículo 23 de esta Ley, la resolución de convocatoria de elecciones fijará la fecha de iniciación de la campaña electoral.

Artículo 31. Desde el momento de la convocatoria de elecciones los Poderes Públicos podrán realizar campaña institucional orientada, exclusivamente, a fomentar la participación de los electores en la votación e infor-

marles de los derechos que como tales les reconoce el ordenamiento jurídico sin que, en ningún caso, se pueda influir en la orientación del voto.⁸

Artículo 35. 1. En los términos previstos en el artículo 65.6 de la Ley Orgánica sobre Régimen Electoral General, la Junta Electoral de Extremadura es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la Comisión a que se refiere el apartado tercero.

2. El momento y el orden de distribución de los espacios gratuitos serán determinados teniendo en cuenta el número de votos obtenidos en el territorio de la Comunidad autónoma por cada partido, federación, coalición o agrupación en las anteriores elecciones y las preferencias mostradas por ellos.

3. Una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral de Extremadura, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

4. La Comisión de Radio y Televisión es designada por la Junta Electoral de Extremadura, quien designa también a su Presidente de entre sus miembros, y está integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurren a las elecciones y tengan representación en la Asamblea. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

5. La designación de los miembros de la Comisión se

efectuará al día siguiente de la proclamación de candidaturas. Los representantes generales de cada candidatura facilitarán antes de esa fecha a la Junta Electoral de Extremadura el nombre de la persona que habrá de actuar en su representación.

Artículo 36. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que estos tengan, se efectuó conforme al siguiente baremo:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no han concurrido o no han obtenido representación en las anteriores elecciones a la Asamblea de Extremadura o, para aquellas que, habiéndola obtenido, no han alcanzado el cinco por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) Quince minutos para aquellas que han obtenido representación en las anteriores elecciones a la Asamblea de Extremadura y han alcanzado entre el cinco y el quince por ciento del total de votos a que se hace referencia en el apartado referencia en el apartado precedente.

c) Veinte minutos para aquellas que han obtenido representación en las anteriores elecciones y han alcanzado entre un quince y un treinta y cinco por ciento de los votos.

d) Treinta minutos para aquellas que han obtenido representación en las anteriores elecciones y han alcanzado más de un treinta y cinco por ciento de los votos.

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita, enumerados

⁸ Según redacción dada por la Ley 2/1991.

en el apartado anterior, sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en las dos circunscripciones de la Comunidad Autónoma.

3. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a cinco minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el número anterior.

4. En el caso de que una coalición electoral que hubiese obtenido representación parlamentaria no presentase candidaturas de nuevo en las siguientes elecciones, el derecho a tiempos de emisión gratuitos que le correspondiese según el apartado primero de este artículo, se atribuirá entre los partidos que la componían anteriormente, en proporción al número de escaños que cada uno hubiera obtenido. Asimismo, si un partido con representación parlamentaria se incorporase en las siguientes elecciones a una coalición electoral, sumara a ésta sus anteriores porcentajes de voto, a efectos del mencionado apartado primero de este artículo.

LEY 8/1985, de 13 de agosto, de ELECCIONES AL PARLAMENTO DE GALICIA (D.O.G. n° 156, de 16 de agosto y corrección de errores en D.O.G. n° 185, de 26 de septiembre), modificada por la LEY 15/1992, de 30 de diciembre (B.O.E. n° 46, de 23 de febrero)

Artículo 24. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o

agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

Artículo 25⁹ 1. La campaña electoral tendrá una duración no inferior a quince días ni superior a veintiuno.

2. Terminará, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior al de la votación.

3. Durante la campaña electoral los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán realizar una campaña institucional destinada a informar y fomentar la participación de los electores en la votación, sin influir en la orientación de voto. Queda prohibida la utilización por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a las elecciones de los elementos identificativos de la campaña institucional, de los que serán informados con anterioridad al inicio de la misma.

4. La propaganda y los actos de campaña electoral se ajustarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Artículo 26. No se podrán contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de la Compañía de Radio y Televisión de Galicia.

Artículo 27. 1. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y radio de la Compañía de RTVG, con arreglo a lo establecido en este artículo y en los siguientes.

2. La distribución de los mencionados espacios se hace en función del número total de votos

obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia.

3. Si las elecciones al Parlamento de Galicia se celebran simultáneamente con las elecciones municipales, para la distribución de espacios en las emisoras de la Compañía RTVG, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicho Parlamento.

Artículo 28. 1. La Junta Electoral de Galicia es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan por los medios de comunicación de la Compañía de RTVG a propuesta de la Comisión que se refiere el apartado siguiente de este artículo.

2. La Comisión de Control Electoral de RTVG será designada por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Galicia y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición y agrupación que concurren a las elecciones convocadas al Parlamento y cuenten con representación en el mismo. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición del Parlamento.

Artículo 29.¹⁰ 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de la Compañía de RTVG y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan se efectuará con arreglo al siguiente baremo:

B) En la TVG:

⁹ Según redacción dada por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre.

¹⁰ Según redacción dada por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre.

a) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no han concurrido u obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia.

b) Veinte minutos para aquellos que, obteniéndola, no han alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma.

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que hayan obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el apartado precedente.

d) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que han obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado, al menos, un 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo b).

B) En la Radio Gallega:

a) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no han concurrido u obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia.

b) Cuarenta minutos para aquellos que, obteniéndola, no han alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma.

c) Sesenta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que han obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el apartado precedente.

d) Ochenta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que han obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado, al menos, el 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el apartado b).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita, enumerados en el apartado anterior, sólo corresponde a los partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidatura, al menos, en tres circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma.

3. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de la Compañía de Radio y Televisión de Galicia tendrán derecho a quince minutos en Televisión de Galicia y cuarenta minutos en la Radio Gallega de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidatura exigido en el apartado 2 precedente de este mismo artículo.

4. Para la terminación del momento y orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que se refiere este artículo, la Junta Electoral de Galicia tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que han obtenido en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia.

LEY 3/1991, de 21 de marzo, de ELECCIONES A LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA (B.O.E. nº 74, de 27 de marzo)

Artículo 29. El Consejo de Gobierno podrá realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin

influir en la orientación del voto de los electores.

Artículo 30. 1 Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, en orden a la captación de sufragios.

2. Salvo lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 31. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de comienzo, duración y término de la campaña electoral conforme a lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Artículo 32. 1. En los términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan por los medios de comunicación públicos, a propuesta de la Comisión a que se refiere el apartado siguiente.

2. La Comisión de Radio y Televisión será designada por la Junta Electoral de la Comunidad de La Rioja y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación de electores que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con representación en la Diputación General. Dichos representantes votarán ponderadamente de

acuerdo con la composición de la Cámara.

3. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja elegirá también al Presidente de la Comisión de Radio y Televisión entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 33. 1. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstas tengan, se efectuará conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no concurrieran o no obtuvieran representación en las anteriores elecciones a la Diputación General.

b) Treinta minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones a la Diputación General, hubieran alcanzado entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos válidos emitidos.

c) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones a la Diputación General, hubieran alcanzado, al menos, un 15 por 100 del total de votos válidos emitidos.

Artículo 34. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, La

Junta Electoral de La Rioja tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones a la Diputación General.

LEY 11/1986, de 16 de diciembre, ELECTORAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (B.O.E. n.º 41, de 17 de febrero y corrección de errores B.O.E. n.º 162, de 13 de marzo), modificada por la LEY 4/1991, de 21 de marzo (B.O.C.M. n.º 71, de 25 de marzo) y por la LEY 15/1995, de 21 de abril (B.O.E. n.º 170, de 18 de julio)

Artículo 11. 1. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores en orden a la captación libre de votos.

2. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de inicio y la duración de la campaña electoral dentro de los márgenes que autoriza el artículo 51 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

3. Durante el desarrollo de la campaña electoral el Consejo de Gobierno podrá realizar campaña institucional orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación sin influir en la orientación de ésta.

Artículo 12. La utilización de medios de comunicación social de titularidad pública, para la campaña electoral, se regirá por lo dispuesto en la Sección VI del Capítulo VI del Título I de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con las particularidades, en su caso, señaladas en el artículo siguiente.

Artículo 13. 1. Si se produce el supuesto previsto en el artículo 65.6 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral Provincial de Madrid tendrá las competencias que el mencionado artículo 65 atribuye a la Junta Electoral Central, así como la dirección de la Comisión de Radio y Televisión, a que se refiere el número siguiente, y la designación de su Presidente entre sus miembros.

2. La Comisión de Radio y Televisión que será competente para proponer la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral, estará integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con representación en la Asamblea. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Asamblea.

3. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública se efectuó conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que cuenten con un número de Diputados inferior a tres, en la última composición de la Asamblea de Madrid anterior a su disolución.

En este apartado se incluirán también aquellos partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las elecciones anteriores.

b) Veinte minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que cuenten con un número entre tres y veinte Diputados en la última composición de la Asamblea de Madrid

anterior a su disolución, o que hubieran alcanzado entre el 5 por 100 y el 20 por 100 del total de los votos válidos emitidos en las anteriores elecciones a la Asamblea.

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que cuenten con un número de Diputados superior a veinte en la última composición de la Asamblea de Madrid, o que hubieran alcanzado más de un 20 por 100 del total de los votos válidos emitidos en las anteriores elecciones a la Asamblea.

4. El derecho a los tiempos de emisión gratuita sólo podrá corresponder a aquellos partidos, federaciones, coaliciones que habiendo presentado candidaturas resultasen proclamadas.

5. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que se presenten a las elecciones, la Junta Electoral Provincial de Madrid tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones a Diputados de la Asamblea de Madrid.

LEY 2/1987, de 24 de febrero, ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (B.O.R.M. n° 59, de 12 de marzo y corrección de errores en el B.O.R.M. n° 60, de 13 de marzo), modificada por la LEY 1/1991, de 13 de marzo (B.O.R.M. n° 63, de 16 de marzo) y por la LEY 9/1995, de 24 de abril (B.O.E n° 131, de 2 de junio)

Artículo 23. 1. La campaña electoral es el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos,

federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos para la captación de sufragios.

2. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de iniciación de la campaña electoral y el día de la votación, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3. El Consejo de Gobierno podrá realizar en el mismo período una campaña institucional, orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación.

Artículo 24. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tendrán derecho a espacios gratuitos de propaganda en los distintos medios de comunicación de titularidad pública que operen en el ámbito regional.

Artículo 25. Los espacios gratuitos serán distribuidos por la Junta Electoral de la Región de Murcia, a propuesta de una Comisión de Control Electoral designada por la propia Junta e integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que se presente a las elecciones convocadas y tenga representación en la Asamblea Regional. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Asamblea.

La Junta Electoral de la Región de Murcia elegirá al Presidente de la Comisión de Control de entre los representantes nombrados conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Artículo 26. 1. La distribución del tiempo gratuito de

propaganda electoral se efectuará conforme a los siguientes criterios:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no concurren o no obtuvieron representación parlamentaria en las anteriores elecciones autonómicas.

b) Veinte minutos para aquellos que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones autonómicas entre el 5% y el 15% del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

c) Treinta minutos para aquellos que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones autonómicas más del 15% del total de votos a que se hace referencia en el apartado b).

2. El momento y orden de intervención serán determinados por la Junta Electoral de la Región de Murcia, teniendo en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, y en función del número total de votos obtenidos por cada uno de ellos en las precedentes elecciones autonómicas.

LEY FORAL 16/1986, de 17 de noviembre, REGULADORA DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE NAVARRA (B.O.E. n° 17, de 20 de enero de 1987), modificada por la LEY FORAL 11/1991, de 16 de marzo (B.O.N. n° 37, de 25 de marzo)

Artículo 21. 1. Se entenderá por campaña electoral, a los efectos de esta Ley Foral, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, en orden a la captación de sufragios.

2. Durante la campaña electoral, el Gobierno de Navarra podrá realizar una campaña de carácter institucional destinada

exclusivamente a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

Artículo 22. Ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el artículo anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 90 de la Constitución.

Artículo 23. 1. La fecha de iniciación de la campaña electoral se fijará en el Decreto Foral de convocatoria de las elecciones.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la campaña electoral terminará, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

Artículo 24. La distribución entre las diversas candidaturas de los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan en cada medio de comunicación de titularidad pública en la Comunidad Foral, y en los distintos ámbitos de programación, será efectuada por la Junta Electoral Provincial de Navarra conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para las agrupaciones de electores.

b) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, no hubieran concurrido a las anteriores elecciones al Parlamento de Navarra o que, habiendo concurrido, hubieran alcanzado menos del 3 por ciento del total de votos válidos emitidos.

c) Veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones al Parlamento de Navarra, hubieran

alcanzado entre el 3 y el 15 por ciento del total de votos válidos emitidos y, para los partidos, federaciones y coaliciones que, no habiendo concurrido a dichas elecciones, acrediten ante la Junta Electoral Provincial contar entre sus miembros con, al menos, tres Parlamentarios Forales en el Parlamento disuelto.

d) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones al Parlamento de Navarra, hubieran alcanzado más del 15 por ciento de los votos a que se hace referencia en el apartado anterior.

LEY 5/1990, de 15 de junio, de ELECCIONES AL PARLAMENTO VASCO (B.O.P.V. n.º 134 de 6 de julio)

Artículo 68. 1 La campaña electoral es el conjunto de actividades lícitas en orden a la captación del voto. Sólo los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores podrán llevar a cabo estas actividades.

2. La campaña electoral tendrá una duración de quince días y deberá terminar a las cero horas del día inmediato anterior a la elección.

3. El Gobierno Vasco realizará durante el proceso electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones al Parlamento Vasco, sin influir en la orientación del voto de los electores.

4. Salvo lo dispuesto en el apartado anterior, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado 1 podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo

establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 69. Se prohíbe a todo miembro en activo de la Ertzaintza, del Cuerpo de Miñones, de las Policías Municipales, de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como a los Jueces, Magistrados y Fiscales, en activo y a los miembros de las Juntas Electorales, difundir propaganda electoral o llevar a cabo otras actividades de campaña electoral.

Artículo 70. 1. La propaganda electoral no podrá estar sometida a control administrativo alguno, ni siquiera por las Juntas Electorales.

2. Las posibles infracciones que deriven de delitos o faltas de opinión o expresión serán conocidas exclusivamente por la Jurisdicción competente.

Artículo 71. 1. Quedarán prohibidas a los candidatos, partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones las acciones publicitarias dirigidas a la captación del sufragio, fuera del período establecido en el apartado 2 del artículo 68 de la presente Ley. A estos efectos, se entenderán como acciones publicitarias, aunque en ellas no se pida directamente el voto, las siguientes:

a) La inserción de anuncios en los medios de comunicación social tanto públicos como privados.

b) La colocación en la vía pública de vallas publicitarias, banderolas, pancartas, carteles, etcétera.

c) El reparto de cartas o folletos bien directamente o por correo.

2. No se entenderán comprendidas en la prohibición que se regula en el número anterior las

actividades habituales de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales dirigidas a difundir ideas y opiniones y, en general, al ejercicio de las funciones que les están reconocidas por el ordenamiento jurídico, y particularmente la presentación de candidatos y programas, siempre que no se pida el voto.

3. Los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones no podrán realizar, en el día de la votación ni en el inmediato anterior, ningún tipo de manifestación ni declaración pública en los medios de comunicación social relativas a la captación de sufragio.

Artículo 72. 1. Las candidaturas tendrán derecho, durante la campaña electoral, a contratar la inserción de publicidad en la prensa periódica, sin que pueda producirse discriminación alguna entre ellas en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios de publicidad electoral.

2. Las candidaturas tendrán igualmente derecho a contratar la inserción de publicidad en emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado, sin que pueda producirse tampoco discriminación alguna a este respecto.

3. No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada.

4. Las tarifas para la publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial.

5. Todo espacio de publicidad electoral deberá hacer constar expresamente su condición.

Artículo 81. 1. No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

2. Durante la campaña electoral los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones al Parlamento Vasco tendrán derecho al uso gratuito de espacios en los medios de comunicación públicos dependientes de la Comunidad Autónoma, de los municipios de su ámbito, y de los de titularidad estatal limitados al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

3. La distribución de dichos espacios se hará en función del número total de votos obtenidos por cada partido, federación, coalición o agrupación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco.

Artículo 82. 1. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma será la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos, cualquiera que sea el titular de los mismos. Bajo la dirección de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, existirá un Comité de Radio y Televisión para efectuar la propuesta de distribución de los espacios citados.

2. El Comité será designado por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma dentro de las setenta y dos horas siguientes a la proclamación de las candidaturas y estará integrado por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que, concurriendo a las elecciones convocadas, contase con representación en el momento de la constitución del Parlamento Vasco en la legislatura inmediata anterior. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición inicial de la legis-

latura precedente del Parlamento Vasco.

3. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma elegirá también al Presidente del Comité de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 83. 1. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de radio y televisión de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectuará conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco y para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma.

b) Veinte minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo a).

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el apartado a).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita de propaganda electoral en los medios de titularidad pública enumerados en el apartado anterior corresponderá

a aquellos partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales federadas que presenten candidaturas en las tres circunscripciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3. Los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que presenten candidaturas sólo en una o dos circunscripciones tendrán derecho a tiempo gratuito de propaganda electoral, de acuerdo con el baremo establecido en el apartado 1 de este artículo, en aquellos medios de radio y televisión de titularidad pública cuyo ámbito territorial o el de su programación no exceda del de la circunscripción en que se presenten. Para el cómputo de los votos obtenidos en las anteriores elecciones se atenderá, en este caso, a cada circunscripción electoral.

4. A los efectos del cómputo del porcentaje del total de votos válidos emitidos a que hace referencia el apartado primero del presente artículo, cuando se trate de un partido político que, concurriendo a las elecciones, hubiese estado integrado en coaliciones o federaciones en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco, el reparto de votos se hará proporcionalmente al número de parlamentarios que cada partido de dicha coalición o federación hubiese obtenido en el momento de la constitución del Parlamento Vasco en la legislatura inmediata anterior.

Artículo 84. Antes del comienzo de la campaña electoral, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma determinará el momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos políticos, federaciones,

coaliciones y agrupaciones federadas que se presenten a las elecciones, teniendo en cuenta las preferencias de aquellos, en función del número total de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco.

Artículo 85. El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral serán recurribles ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

Artículo 86. Cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que aludan a candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a la elección, que éstos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, con las siguientes especialidades:

a) Si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

b) El juicio verbal regulado en el párrafo 2 del artículo 5 de la mencionada Ley Orgánica se cele-

brará dentro de los cuatro días siguientes al de la petición.

LEY DEL PRINCIPADO 14/1986, de 26 de diciembre, sobre EL RÉGIMEN DE ELECCIONES A LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO (B.O.P.A. n° 9, de 13 de enero y corrección de errores en B.O.P.A. n° 78, de 4 de abril), modificada por la LEY 3/1991, de 25 de marzo (B.O.P.A. n° 71, de 27 de marzo)

Artículo 24. 1. El Consejo de Gobierno podrá realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar y promover la participación en las elecciones, sin influencia en la orientación del voto de los electores.

2. Antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno, la campaña será informada por la Diputación Permanente de la Junta General del Principado de Asturias.

Artículo 25. El Decreto de convocatoria de elecciones fijará la fecha de iniciación de la campaña electoral que podrán llevar a cabo los partidos, federaciones, coaliciones agrupaciones en orden a la captación de sufragios para las respectivas candidaturas.

Artículo 26. El derecho a tiempos de emisión gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública de ámbito regional corresponderá a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que presenten candidaturas en alguna de las circunscripciones electorales.

Artículo 27. 1. Competerá a la Junta Electoral del Principado de Asturias distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de una Comisión que será designada por la misma, integrada por un representante de cada partido, federación, coalición

o agrupación que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con representación en la Junta General del Principado. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Junta.

2. La Junta Electoral del Principado de Asturias elegirá también al Presidente de la Comisión de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

LEY 1/1987, de 31 de marzo, ELECTORAL VALENCIANA (D.O. C.V. n.º 561, de 6 de abril, y corrección de errores en el D.O.G.V. n.º 577, de 30 de abril)

Artículo 30. La campaña electoral, entendida como el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones encaminadas a la captación del voto, tendrá una duración de quince días como mínimo y veintiuno como máximo y deberá terminar a las cero horas del día inmediato anterior a la votación.

Salvo los poderes públicos, que podrán realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar el voto de los electores, sin influir en absoluto en la orientación del mismo, ninguna persona física o jurídica distinta a las mencionadas en el párrafo anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 31. 1. En el supuesto de que se celebren solamente elecciones a Cortes Valencianas o en caso de delegación expresa de la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana es la autoridad competente

para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos, cualquiera que sea el titular de los mismos, a propuesta de la Comisión a que se refieren los apartados siguientes de este artículo. Esta función se entenderá limitada al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

2. Una Comisión de radio y televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en este medio.

3. La Comisión prevista en el apartado anterior será constituida por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y estará integrada por un representante propuesto por cada partido, federación o coalición que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con Diputados en las Cortes Valencianas. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara al inicio de la legislatura inmediata anterior.

4. La Comisión, de entre sus miembros, mediante voto ponderado, elegirá al Presidente que será nombrado por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.

5. Cuando se celebren sólo elecciones a Cortes Valencianas, la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan también el carácter de

públicos. En este supuesto se constituye en el ámbito de la circunscripción una Comisión con las mismas atribuciones previstas en el apartado dos de este artículo y con una composición y ponderación de voto igual a la establecida en el párrafo tres del presente artículo, pero referida a la representación parlamentaria en las Cortes Valencianas por la correspondiente Provincia.

Artículo 32. 1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de radio y televisión de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectuará conforme al siguiente baremo:

a) Cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron en las anteriores elecciones equivalentes, o que concurriendo no alcanzaron representación parlamentaria.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes hubieran alcanzado un resultado inferior al 15% del total de los votos emitidos.

c) Veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado un resultado entre el 15% y 20% del total de los votos emitidos.

d) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado más del 20% del total de los votos emitidos.

2. A los efectos del cómputo de votos que se deban asignar a cada partido que se hubiese integrado en coaliciones o federaciones en las anteriores elecciones equivalentes, la distribución de los votos se hará en proporción al número de diputados que cada partido hubiese obtenido en el momento de constitución de las Cortes Valencianas en la Legislatura inmediata anterior.

3. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado 1 de este artículo sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en todas las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente.

4. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar

propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a cinco minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidatura exigido en el apartado tres de este artículo.

5. Los criterios citados en el presente artículo serán de aplicación para la propaganda electoral en cualesquiera otros medios de comunicación de titularidad pública.

*Decreto No. 206 por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas**

Julio César Ruiz Ferro, gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas, a sus habitantes hace saber: Que la honorable Quincuagésima Novena Legislatura del mismo, se ha servido dirigir al ejecutivo de su cargo el siguiente:

Decreto Número 206

La Comisión Permanente de la honorable Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en uso de las facultades que le concede la Constitución Política Local, y

CONSIDERANDO

Que nuestra Carta Magna expresa que la forma de acceder a los poderes públicos es mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Que son los partidos políticos las instituciones a través de los cuales los ciudadanos podrán participar en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y acceder al ejercicio del poder público.

Que los partidos políticos nacionales y estatales registrados en el Estado, conformaron una comisión interpartidista con la finalidad de realizar propuestas de reformas en forma consensada a la legislación local en materia electoral.

Que en tal virtud, los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias representadas en esta soberanía popular, presentaron ante la Comisión Permanente iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Ante ello, la Comisión Permanente en sesión extraordinaria de fecha 07 de octubre del año en curso, se sirvió convocar al Pleno de la Quincuagésima Novena Legislatura a período extraordinario, mediante decreto número 202, publicado en el *Periódico Oficial* número 047 de fecha 07 de octubre de 1997.

Que en atención a lo anterior, la Quincuagésima Novena Legislatura en sesión celebrada el día 08 de octubre del presente año, dio lectura y admitió a discusión la iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas; procediendo la presidencia turnar la iniciativa en comento a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen.

Que la citada comisión se reunió y emitió dictamen aprobatorio, mismo que fue presentado al Pleno y con este acto la legislatura se sirvió aprobar por unanimidad el dictamen escrito y en consecuencia la iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política Local ordenando la presidencia de la mesa directiva a la secretaría la elaboración y publicación de la minuta proyecto, así como a la Oficialía Mayor de este Poder Legislativo, remitir la misma a los ayuntamientos de los 111 municipios que integran nuestra entidad, para los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política Local.

Que en cumplimiento de lo anterior, se elaboró y publicó la referida minuta proyecto de decreto, en el *Periódico Oficial* número 048 de fecha 08 de octubre de 1997, remitiendo la documentación correspondiente a todos los ayuntamientos.

Que habiéndose recibido en la Oficialía Mayor de esta soberanía popular la mayoría de las actas de cabildo de los ayuntamientos, la Comisión Permanente en sesión extraordinaria celebrada el 10 de octubre del presente año, procedió a realizar el cómputo correspondiente, declarando la secretaría haber recibido 92 actas de cabildo de igual número de ayuntamientos, donde consta la aprobación de la

* Publicación Estatal de la Secretaría de Gobierno, Dirección de Asuntos Jurídicos, Departamento de Gobernación, con fecha 10 de octubre de 1997 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, en el *Periódico Oficial* del Estado.

minuta proyecto: siendo estos los municipios de:

1. Acala, 2. Acapetahua, 3. Altamirano, 4. Amatenango de la Frontera, 5. Amatenango del Valle, 6. Ángel Albino Corzo, 7. Arriaga, 8. Bejucal de Ocampo, 9. Berriozábal, 10. Bochil, 11. Bella Vista, 12. Cacahoatán, 13. Catazajá, 14. Cintalapa, 15. Coapilla, 16. Comitán de Domínguez, 17. Copainalá, 18. Chalchihuitán, 19. Chanal, 20. Chapultenango, 21. Chenalhó, 22. Chiapa de Corzo, 23. Chiapilla, 24. Chicoasén, 25. Chicomuselo, 26. Chilón, 27. El Porvenir, 28. Escuintla, 29. Frontera Comalapa, 30. Huehuetán, 31. Huixtán, 32. Huixtla, 33. Ixtapa, 34. Ixtacomitán, 35. Ixtapangajoyá, 36. Ixhuatán, 37. Jiquipilas, 38. Jitotol, 39. Juárez, 40. La Concordia, 41. La Libertad, 42. La Independencia, 43. La Trinitaria, 44. Larrainzar, 45. Las Rosas, 46. Las Margaritas, 47. Mapastepec, 48. Mazapa de Madero, 49. Mazatán, 50. Metapa, 51. Mitontic, 52. Motozintla, 53. Ocosingo, 54. Ocoatepec, 55. Ocozacoautla de Espinosa, 56. Osumacinta, 57. Ostucán, 58. Oxchuc, 59. Palenque, 60. Pantepec, 61. Pantelhó, 62. Pichucalco, 63. Pijijiapan, 64. Pueblo Nuevo Solistahuacán, 65. Salto de Agua, 66. San Cristóbal de las Casas, 67. San Lucas, 68. San Juan Chamula, 69. San Juan Cancuc, 70. San Fernando, 71. Siltepec, 72. Sitalá, 73. Simojovel, 74. Socoltenango, 75. Suchiapa, 76. Sunuapa, 77. Tapachula, 78. Tapilula, 79. Tecpatán, 80. Tenejapa, 81. Teopisca, 82. Tonalá, 83. Totolapa, 84. Tumbalá, 85. Tuzantán, 86. Tzimol, 87. Venustiano Carranza, 88. Villa Comaltitlán, 89.

Villacorzo, 90. Villaflores, 91. Yajalón, 92. Zinacantán.

Por lo que, habiéndose cumplido con todos los requisitos establecidos en el artículo 83 de nuestra Constitución Política Local y en cumplimiento al acuerdo tomado en fecha 08 de octubre de 1997, por la Quincuagésima Novena Legislatura constitucional del Estado, se expide el siguiente:

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso del Estado, en uso de la facultad que le confiere el artículo 32 de la Constitución Política Local y previa la aprobación de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Chiapas, así como de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, declara reformados y adicionados diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Artículo Único. Se reforman los artículos 10, 16, 19, 22, 34, 58, 69, 71, 72, y 79 y se adicionan los párrafos sexto y séptimo del artículo 19 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, para quedar como sigue:

Título Segundo De los habitantes del Estado

Artículo 10. Los ciudadanos chiapanecos tienen derecho de:

- I. Votar en las ...
- II. Poder ser ...
- III. Petición y de asociación individual, libre y pacífica en los asuntos políticos del Estado; y
- IV. Que las autoridades ... en materia procesal ...

Título Cuarto Del Poder Legislativo Capítulo Primero Del Congreso del Estado, de su elección e instalación

Artículo 16. El Congreso ...

La renovación del Congreso del Estado se realizará a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujeta a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de esta Constitución y de la legislación electoral.

Los diputados ...

El Congreso ...

Tendrán derecho ...

La legislación respectiva ...

Ningún partido tendrá ...

Artículo 19. La preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público denominado Consejo Estatal Electoral y un Tribunal Electoral, de cuya integración son responsables, el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la legislación electoral, ambos con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y con carácter de permanentes que serán además encargados de la calificación de las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias.

La certeza, legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales.

La legislación electoral establecerá un sistema de medios de impugnación, para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta Constitución y en las leyes que de ella emanen. Dicho sistema fijará 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. De las impugnaciones conocerán el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación legales no producirán efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

El Tribunal tendrá competencia y organización para funcionar en Pleno y en Salas. Sus sesiones serán públicas. Estará integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales fungirá como presidente y por dos magistrados supernumerarios que harán las veces de jueces instructores, los que serán nombrados por el Congreso del Estado o por la Comisión Permanente, en los recesos de éste, a más tardar el 25 de octubre del año anterior al de la elección, a propuesta consensada de la mayoría de los partidos políticos. Las resoluciones del Tribunal serán emitidas con plenitud de jurisdicción; sus fallos serán definitivos.

La ley electoral establecerá, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, las reglas a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos, garantizando que reciban en forma equitativa financiamiento

público para su sostenimiento y sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales.

La legislación electoral establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, los criterios para determinar los límites a las erogaciones en sus campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, debiendo garantizar que el financiamiento público prevalezca sobre el de carácter privado. Los procedimientos de control y vigilancia del origen, uso y destino de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, y señalará las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones expedidas en la materia.

La legislación electoral garantizará el derecho de los partidos políticos al acceso permanente en forma equitativa a los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

La ley respectiva tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Artículo 22. El Congreso del Estado deberá quedar instalado el día 16 de noviembre del año de la elección, debiendo iniciar su primer período ordinario de sesiones ese mismo día de ese mismo mes, terminando el 18 de febrero y el segundo período ordinario iniciará el 18 de mayo, terminando el 18 de agosto, en los cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

Título Quinto Del Poder Ejecutivo Capítulo Primero Del Gobernador del Estado

Artículo 34. La elección de Gobernador se realizará a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y en los términos que disponga el Código Electoral.

Título Séptimo De los municipios

Artículo 58. La base ...

Para la administración de los municipios habrá ayuntamientos electos en forma directa, periódica y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo en los términos que disponga la legislación electoral. No habrá ninguna autoridad entre los municipios y el gobierno del Estado.

Título Noveno De las responsabilidades de los servidores públicos

Artículo 69. Para los efectos de este título, tendrán el carácter de servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios, los empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, paraestatal y municipal así como los servidores de los organismos electorales del Estado, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el

desempeño de sus respectivas funciones.

El Gobernador ...

Artículo 71. Podrán ser sujetos de juicio político el gobernador del Estado, los diputados estatales, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, los secretarios de despacho, el procurador general de justicia, el oficial mayor de gobierno, el contralor general de gobierno, los vocales ejecutivos, los coordinadores generales, los presidentes municipales, los consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de fideicomisos públicos. Cuando el gobernador del Estado, los diputados al Congreso del Estado y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado incurran en violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, recibida que sea la declaratoria a que se contrae el artículo 110 de esa propia Constitución, el Congreso del Estado como jurado de acusación turnará al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que erigido en Tribunal de Sentencia substanciará el procedimiento señalado en este artículo.

Cuando los servidores ...

Para la aplicación de ...

Conociendo de la acusación ...

Las sanciones consistirán en ...

Artículo 72. Cuando se trate de actos u omisiones sancionados por la ley penal cometidos por el gobernador del Estado, por los diputados estatales, por los magis-

trados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal Electoral del Estado, por los secretarios y subsecretarios de despacho, por el procurador general y subprocuradores de justicia, el oficial mayor de gobierno, el contralor general de gobierno, los vocales ejecutivos, los coordinadores generales, los presidentes, síndicos y regidores municipales, el consejero ciudadano presidente del Consejo Estatal Electoral, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de fideicomisos públicos, el Congreso del Estado o en su caso la Comisión Permanente, erigidos en jurado declarará por dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del gobernador y por mayoría relativa cuando se trate de los otros servidores públicos enunciados en este precepto, si ha lugar o no a formación de causa. En caso afirmativo, quedará el acusado por ese solo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales del orden común; si esta culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Cuando el gobernador ...

Las sanciones penales ...

Las sanciones económicas ...

En demanda del orden civil ...

Título Décimo Previsiones generales

Artículo 79. El gobernador, los magistrados, el procurador general, subprocuradores, los agentes del Ministerio Público, los jueces de primera instancia, los presidentes municipales, los secretarios y subsecretarios del despacho, el oficial mayor de gobierno, los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia, los actuarios, funcionarios y delegados del Registro Público de la Propiedad, así como los consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, no podrán fungir como arbitradores, ni ejercer la abogacía, ni la procuración, sino cuando se trate de sus propios derechos o de los correspondientes a personas que estén bajo su patria potestad o vínculo matrimonial. Tampoco podrán ejercer el notariado, ni ser albaceas, depositarios judiciales, síndicos, administradores, interventores de concursos, testamentarios o intestados. La infracción de este artículo será causa de responsabilidad. Esta prohibición comprende a funcionarios y empleados que no estén en ejercicio de sus funciones por hallarse disfrutando de licencia.

Cuando en un distrito ...

TRANSITORIOS

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *periódico oficial* del Estado.

Dado en la residencia del H. Poder Legislativo, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los diez días del mes de octubre de 1997 - Atentamente «Sufragio Efectivo. No Reección» - por la

Comisión Permanente - Dip. Ángel Robles Ramírez, Presidente.- Dip. Alberto Cruz Chirino, Secretario - Rúbricas.

De conformidad con la fracción I del artículo 42 de la Constitución Política Local y para su observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo del Estado, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los diez días del mes de octubre

de mil novecientos noventa y siete.

Julio César Ruiz Ferro,
Gobernador del Estado - Homero
Tovilla Cristiani, Secretario de
Gobierno.- Rúbricas.

Las firmas de este documento corresponden a la promulgación del decreto número 206 por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de
marzo de 1998, en CORPORACIÓN EDITORIAL
GRAFIK, S.A. deC.V., Allori
No. 173, Santa María Nonoalco, (Mixcoac)
C.P. 01420, México, D.F.

Su tiraje consta de 2,000 ejemplares.