



## CAPÍTULO TERCERO

### SOBERANÍA DEL ESTADO, INSTITUCIONES Y PROCESO ELECTORAL

El trascendente tema de la soberanía, instituciones y proceso electoral del estado de Baja California se encuentra incorporado en el texto constitucional de la carta magna de esta entidad federativa, en el título primero, capítulo II, en sus artículos 4o. y 5o.

#### I. SOBERANÍA DEL ESTADO

El contenido del artículo 4o. está en concordancia con lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Constitución federal. Efectivamente, de la interpretación exegética de ambos preceptos 39 y 40 de la carta magna mexicana y 4o. de la Constitución de Baja California se desprende la radicación popular de la soberanía, principalmente al emplearse los adverbios “esencial” y “originariamente”.

La Constitución mexicana creó el concepto innovador de otorgar la soberanía al pueblo y a la Constitución misma, pero no a ningún estado, individuo u organismo. La carta magna otorga iguales poderes a todos los estados y a todas las ramas de gobierno, los cuales, en su conjunto, constituían el colectivo del pueblo soberano. En este tenor, el pueblo constituye el elemento del estado, formado por sus pobladores, que en el caso de México se remonta al periodo prehispánico, y forma la cultura de nuestra nacionalidad, porque el concepto de pueblo es un elemento básico del Estado, que rebasa al de población, ya que pueblo es un concepto jurídico-sociológico. Este contenido es la esencia de todo

el sistema constitucional, ya que en él se sustentan el resto de las normas constitucionales; es la premisa mayor de la propia Constitución, ya que mediante este precepto se efectúa la declaratoria por la cual el pueblo se instituye a sí mismo como soberano.

Debe recordarse que Juan Jacobo Rousseau, citado por Ignacio Burgoa, concebía a la soberanía como “una suma de fuerzas, a la que llama voluntad general, que es un poder que radica en la misma sociedad civil o comunidad política, es decir, en el pueblo o nación”.<sup>35</sup>

La parte orgánica de la Constitución del Estado de Baja California se inicia con este importante tema de la soberanía estatal. Su tratamiento parte del principio básico del sistema federal, de que “el Estado es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, sin más limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Así quedó declarado desde su texto original hasta el presente en la Constitución local; efectivamente, las entidades federativas son parte integrante de la Federación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 42, fracción I, 43 y 44, de la Constitución federal.

Miguel Acosta Romero explica respecto a la definición de soberanía, que

este concepto filosófico, político y jurídico que ha sido muy discutido, existe a partir de la obra de Bodino y su realidad es efectiva desde la paz de Westfalia de 1648 y aunque ha sido definida de las formas más diversas, puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal; asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 211.

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 109 y 722.

Por otra parte, en su naturaleza jurídica, las entidades federativas tienen personalidad jurídica propia, como entes de derecho público. Formalmente, en la Constitución federal, y en las Constituciones locales se determina que los estados son *libres y soberanos*. Sin embargo, de acuerdo con la doctrina constitucional, se considera que las entidades federativas no son estrictamente soberanas en el sentido ortodoxo de esta palabra, ya que tienen limitaciones establecidas en el pacto federal. Las limitaciones están consignadas en los artículos 117 a 122 de la Constitución federal.

En este sentido, la doctrina afirma que el término más preciso que explica la acción de las autoridades locales sobre su territorio es más bien el de autonomía, y no el de soberanía; sin embargo, como ya se expresó, tanto la Constitución federal como las Constituciones locales aplican el término de *soberanía*; al respecto, Felipe Tena Ramírez afirma que

la doctrina suele dar el nombre de “autonomía” a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su constitución... la variedad política en que se externa la autonomía tiene como vínculo de unidad de homogeneidad que en ciertas materias impone a las entidades federativas la Constitución Federal; de la convivencia entre aquella variedad y esta homogeneidad, resulta el estado federal.<sup>37</sup>

Por su parte, José María Serna de la Garza refiere que

ya en el siglo XX, después de la revolución mexicana (1910-1917) se expidió la Constitución de 1917, todavía vigente en México el día de hoy, si bien con un sinnúmero de reformas. Dicha Constitución repite en general las características del esquema federal de la Constitución de 1857. Es decir, establece un sistema federal basado en “Estados” y un “Distrito Federal” (residencia de los poderes federales). Los Estados gozan de un régimen de autonomía defi-

<sup>37</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 131.

nida en términos de libertad y soberanía en todo lo que concierne a su régimen interior; como manifestación de dicha autonomía, cada estado tiene la facultad de establecer sus propios órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial (dentro de los límites que marca la Constitución general, en particular el 116).<sup>38</sup>

Se encuentra así, que sobre este tema existen variadas opiniones; en cambio, la libertad que tienen las entidades federativas para decidir las cuestiones que tienen que ver con su espacio territorial y su régimen interior no ha sido cuestionada, con el agregado de que esta libertad está condicionada al efecto de mantener la unidad de la República como objetivo del sistema. La Constitución federal dispone de principios que los estados pueden contravenir o modificar, porque resultan acuerdos fundamentales tomados en circunstancias históricas y políticas determinadas. Uno de estos principios, refiere Máximo N. Gámiz Parral,

conciene a la forma republicana de gobierno establecido en la Constitución federal en los artículos 40 y 115, en los cuales se determina que México es una República, representativa, democrática y federal que al estar compuesta por estados unidos, es una Federación y lo están igualmente en cuanto a su forma de gobierno.<sup>39</sup>

Destaca también en este orden doctrinal la opinión de José Barragán Barragán, quien afirma que

como se aprecia la idea de Estado abarca a la federación, a los estados miembros, al Distrito Federal y los municipios... La federación es un Pacto de Unión, al que en México se llegó, antes que nada, por el devenir histórico, que nos es peculiar y que se forma-

<sup>38</sup> Serna de la Garza, José María, "Introducción al análisis del sistema federal", en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 12.

<sup>39</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2003, p. 3.

lizó a través del Acta constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824.<sup>40</sup>

Conforme al sistema federal, los poderes y las autoridades de cada entidad federativa sólo pueden ejercer el poder y la competencia en el ámbito territorial de su entidad. Siguiendo las bases establecidas en la Constitución federal (artículo 115), los estados adoptan en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y dividen su territorio, política y administrativamente, en municipios. El supremo gobierno de la entidad se divide, para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El lugar de residencia oficial de los poderes es la capital del estado, que en caso de Baja California es la ciudad de Mexicali.

En la práctica, la forma de gobierno federal adolece de gran centralización tanto en la toma de decisiones como en su ejecución y evaluación, por lo que la crítica de la doctrina, dirigida a todo el país es particularizable a Baja California. En el mismo sentido, José María Serna de la Garza afirma que

en cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario... por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual no es muy realista ni sería responsable, trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado... el enfoque más realista y más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva... a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Barragán Barragán, José, "Algunas notas sobre el proceso de formación del Acta Constitutiva de 1824", en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 328.

<sup>41</sup> Serna de la Garza, José María, "Introducción al análisis del sistema federal", en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 15.

## II. INSTITUCIONES Y PROCESO ELECTORAL

En el tema electoral, se parte del reconocimiento otorgado a México por el desarrollo de nuestro derecho electoral y el diseño de sus instituciones en esta materia, tanto autoridades electorales administrativas como jurisdiccionales. La doctrina, en palabras de John M. Ackerman, afirma que

México sobresale a nivel internacional por el gran desarrollo de su derecho electoral, así como la sofisticación de sus instituciones electorales. Pocos países del orbe cuentan con autoridades administrativas autónomas e instancias judiciales especializadas con facultades tan amplias para la regulación de la convivencia política y el blindaje del espacio público-electoral... con respecto al diseño de las leyes electorales, México también es un referente importante... constituyen un entramado normativo integral para garantizar el voto libre, la equidad en la competencia política y la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos. (Ackerman John M.; 2009: XI).

En el mismo sentido, José de Jesús Orozco Hernández sostiene que

sin duda, la participación crítica y propositiva de juristas y otros científicos sociales ha venido contribuyendo al perfeccionamiento de nuestras instituciones y, en general, del derecho electoral mexicano, el cual se ha convertido en un referente obligado en el mundo. Asimismo, desde la perspectiva académica lo que se ha producido en la ciencia del derecho electoral y la ciencia del derecho procesal electoral en nuestro país difícilmente se encuentra en otro si se atiende no sólo a la cantidad sino a la calidad de los estudios.<sup>42</sup>

En sustento a lo expuesto por Ackerman y Orozco, se encuentra importante literatura producto de serias investigaciones, entre

<sup>42</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, "Retos de la justicia electoral mexicana", en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, p. 198.

ellas: Cárdenas, Jaime, *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2008; Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos de derecho electoral; formación y transformación de las instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005; Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 2006; Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005; Islas Colín, Alfredo, *Temas de derecho electoral y político*, México, Porrúa, 2004; Miranda, Jorge, *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Olea y Contró, Jean Paul Huber, *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa, 2006; Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. Asimismo, se encuentran las obras colectivas producto de reuniones nacionales sobre el tema: Orozco Heríquez, José de Jesús (compilador), *Ética y derecho en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999; *La justicia constitucional en las entidades federativas. Memoria de la cuarta mesa redonda*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008; Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos Escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, entre otras.

En el tema de las instituciones y procesos electorales, en Baja California, en congruencia con las reformas nacionales en esta materia de las últimas décadas, particularmente, con las fuertes reformas a la normativa electoral que se han venido realizando

para avanzar hacia mayores posibilidades de vida democrática en 1977, 1989, 1990, 1994, 1996, y la última reforma electoral de 2007-2008.

En Baja California, en los últimos quince años se han realizado cuatro trascendentes reformas constitucionales en esta materia, que se han venido a traducir en modificaciones o adiciones sustanciales al artículo 5o. de la ley fundamental local, así como a otros preceptos correlacionados; entre ellos, los artículos 14, 15, 20, 21, 27, 28, 35, 43, 68 y 79, entre otros.

En su texto original, el artículo 5o. establecía que “todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Máxima que imperaría en todo el proceso reformativo que dicho artículo.

La segunda reforma, realizada en 1994, marca la pauta para la expedición de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, ley que es base del nacimiento del organismo autónomo denominado Instituto Estatal Electoral, así como para la creación del Tribunal Electoral, estableciendo las bases y principios para un sistema integral de medios de impugnación para la salvaguarda de los derechos político-electorales de los partidos políticos y ciudadanos.

En 1997 se realizó la tercera reforma constitucional local en materia electoral, teniendo como principales aportes: una mayor fiscalización y control sobre ingresos y erogaciones de los partidos políticos; el desarrollo de la estructura y funcionamiento del Instituto Estatal Electoral y del Consejo Estatal Electoral; la incorporación del tema de la justicia electoral. Estas modificaciones tuvieron su eco en la ley reglamentaria de la materia, resumiéndose en un mayor control sobre esta voluble materia.

En acatamiento a la reforma constitucional federal de 2007, la última modificación al artículo 5o. de la Constitución local se realizó en 2008. Esta reforma precisa la creación de una nueva ley reglamentaria, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales. Algunas de las principales características de esta modificación son: la imposición del respeto como la conducta que deben adoptar los participantes en los procesos electorales, así como la forma,

duración y términos de las precampañas y campañas. Además, se observa un mejor uso de la técnica jurídica, al sistematizar el contenido de este artículo, e integrarlo en los apartados siguientes: los partidos políticos; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, organismo que sustituye al entonces Instituto Estatal Electoral, y justicia electoral.

Por lo que respecta a las instituciones y proceso electoral, se parte de que

las elecciones son un proceso mediante el cual los ciudadanos deciden mediante la emisión del sufragio elegir a sus representantes. Para el derecho electoral, una de las garantías más importantes del ciudadano es la libertad de sufragio. Quien no tenga la posibilidad de escoger la forma y el rumbo de su gobierno, así como los titulares del mismo, no es, en definitiva, libre. Para llevar a cabo esa garantía es indispensable conocer el sistema de elecciones toda vez que el ciudadano es el actor principal y destinatario del mismo.<sup>43</sup>

En concordancia con la reforma electoral federal de 1994, en Baja California se abre un nuevo capítulo de la historia electoral estatal. Con la reforma a la Constitución del estado se crea la primera Ley de Instituciones y Procesos Electorales, mediante la cual nace un organismo público, de naturaleza autónoma e independiente, denominado Instituto Estatal Electoral; se crea el Tribunal Electoral, también autónomo, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; se establece un sistema de medios de impugnación como salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos y partidos políticos; se fija el derecho de los partidos políticos para disponer de tiempos en forma igualitaria en los medios de comunicación para participar en debates, y también la prerrogativa de gozar de financiamiento público estatal a los partidos políticos.

<sup>43</sup> Armienta Hernández, Gonzalo *et al.*, *Constitución Política del Estado de Sinaloa comentada*, México, UNAM-UAS, 2007, p. 33.

La segunda ley en materia electoral en Baja California fue publicada el 10 de octubre de 1997, en la que se incorporaron el plebiscito y el referéndum, como instrumentos de participación ciudadana; se integró la figura del observador electoral, así como las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales; se derogó la atribución del Ejecutivo estatal de designar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral, para que a partir de esta reforma fueran los propios consejeros ciudadanos quienes lo elijan; se incorporó la fiscalización de los gastos de los partidos políticos; se estableció la obligación de retirar la propaganda política; se creó la regulación de un doble procedimiento en la integración de las mesas directivas de casillas (sorteados y voluntarios); la incorporación del Tribunal de Justicia Electoral al Poder Judicial del Estado de Baja California; se estableció un régimen de responsabilidades para los consejeros ciudadanos y funcionarios electorales; se creó un nuevo distrito electoral (dieciséis) y la eliminación de los consejos municipales electorales, para simplificar la estructura de la institución electoral y optimizar recursos.

La tercera Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado fue publicada el 29 de octubre de 2000. En esta reforma se reglamentaron las precampañas; se fortaleció la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; se declararon permanentes las direcciones de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica; se establecieron requisitos para las encuestas y sondeos de tipo electoral; se determinó la suspensión de la propaganda institucional de los gobiernos estatal y municipal; se otorgó la prerrogativa de la franquicia postal a los partidos políticos estatales, y finalmente se ajustaron las fechas para la celebración del proceso electoral ordinario. La Ley de Instituciones y Procesos Electorales de 2000 tuvo varias reformas, las cuales se realizaron en 2002 (ley antichapulín); en 2003, nuevamente se ajusta el calendario electoral, y se incorporó el sistema de candidatos de lista en el procedimiento para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, 2004 y 2006.

En noviembre de 2006 fue aprobada por el Congreso del estado una nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, la cual fue publicada, pero quedó sin efectos por resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se identifica con estos antecedentes que, a partir de 1994, con la nueva normativa electoral, se ciudanizan los órganos responsables de esta materia y se crea el Instituto Estatal Electoral y el Consejo Estatal Electoral. Así, a partir de la primera ley electoral de 1994 se han integrado cinco consejos estatales electorales, en correspondencia con los también cinco procesos electorales: 1995, 1998, 2001, 2004 y 2007.

Por otra parte, para dar cumplimiento al mandato de la reforma a la Constitución federal de 2007, en Baja California se realizó la última reforma constitucional en esta materia, publicada el 14 de agosto de 2008. Asimismo, se expidió una nueva ley en la materia, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que inicia su vigencia con su publicación en el *Periódico Oficial* del estado el 19 de noviembre de 2008.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 6o. transitorio del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Baja California se inició un proceso de reforma en materia electoral, que comenzó el 8 de febrero de 2008 con la iniciativa enviada por el gobernador, José Guadalupe Osuna Millán, de la reforma a los artículos 5o., 14, 15, 20, 21, 27, 28, 35, 43, 68 y 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Como parte de los trabajos de la reforma, el Congreso del estado emitía una convocatoria amplia dirigida a toda la ciudadanía, y previo a un acuerdo al que se sumaron los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cinco ayuntamientos municipales, los representantes del sector educativo, sector empresarial, de la sociedad civil, y de las instituciones electorales. Los ejes temáticos de la consulta ciudadana para la reforma político-electoral del estado de Baja California quedaron integrados en los siguientes términos:

- La nueva ley electoral y gobernabilidad democrática.
- Regulación de las campañas y financiamiento.
- Participación ciudadana y comportamiento electoral.
- Federación de la materia electoral.
- Cultura política democrática y medios de comunicación.
- Fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos.
- Obligación de los partidos en materia de transparencia.
- Segunda vuelta en las elecciones para los cargos de Ejecutivos federal y local.
- Ajustes y homologación de los calendarios electorales.
- Publicidad gubernamental y elecciones.
- Fiscalía electoral autónoma y causales de nulidad de una elección.
- Alianzas, coaliciones y candidaturas comunes e independientes.
- Tiempo en los medios de comunicación.
- Derecho a la información y libertad de expresión.
- Legislar los medios: radio y televisión.
- La conformación de las faltas electorales y su sanción.
- La contraloría general y sus atribuciones.
- Distritación electoral.
- Revocación de mandato

De estos ejes temáticos, que fueron integrados para la reforma de estado en materia electoral en Baja California, se considera que por su importancia, destacan tres: autonomía y ciudadanización de los órganos electorales; regulación y fiscalización de las campañas electorales, y el nuevo papel de los medios de comunicación en los procesos electorales.

Como aspectos más destacables e innovadores en algunos casos, puede decirse que Baja California ha aportado en materia electoral, los asuntos relativos al derecho de votar y ser votado reconocido a la mujer desde el texto original de 1953 de la ley fundamental de Baja California, incorporado esto en su título nove-

no, capítulo único, artículo 98, “en el estado las mujeres tienen los mismos derechos políticos y civiles que los hombres; podrán ser electas y tendrán derecho al voto en cualquier elección, siempre que reúnan los requisitos que señale la ley”. Otro tema innovador en esta materia, que debe reconocerse a esta entidad federativa, es la creación de la credencial electoral con fotografía, desde 1994, y la primera con fotografía en México.

La evolución de la organización electoral y sus instituciones ha ido a la par. En congruencia con la evolución federal en esta materia, se parte de la base de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, de que la renovación de los poderes se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, y de que la función pública electoral se centra en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Las bases institucionales que rigen la vida electoral en Baja California se sistematizan en el presente en tres apartados, después de su marco introductorio: a) Los partidos políticos; b) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, y c) Justicia electoral. La filosofía en que se sustenta la participación política es la convicción de que el impulso hacia un Estado democrático de derecho requiere del perfeccionamiento constante de las instituciones involucradas, en las cuales se encuentra el sistema electoral, el que exige de su fortaleza y de mejores reglas de competencia.

La suma de reformas realizadas, en particular las modificaciones y adiciones del texto constitucional estatal el 19 de noviembre de 2008, delinean la función pública electoral bajo los siguientes criterios: fiscalización y transparencia del origen y destino de los recursos públicos electorales; ahorro en el uso de los recursos en esta materia; mayor representatividad de los partidos políticos minoritarios, y objetividad, imparcialidad y eficiencia del funcionamiento del órgano electoral estatal.

### 1. *Fiscalización y transparencia en el destino de los recursos públicos electorales*

El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos es uno de los temas de mayor debate en materia electoral por lo preocupante de los costos tan elevados que ha alcanzado el sostenimiento de las instituciones electorales, procesos y procedimientos que integran el sistema electoral.

Así, como parte del avance alcanzado en México en esta materia, a los partidos políticos se les otorga el derecho de recibir en forma equitativa disponibilidades presupuestales mediante financiamiento público, permanente y de campaña, exclusivamente para la realización de los fines que como partidos políticos tienen. Nuestra Constitución reconoce este derecho a los partidos políticos. Por su parte, la legislación electoral reglamentaria, al recoger este principio constitucional, delimita las reglas a que deban sujetarse estas modalidades de financiamiento, con el interés de garantizar, en todo caso, que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

Con el reconocimiento de ese principio del derecho electoral, se refrenda la importancia que tienen los partidos políticos como “entidades de interés público”. Toda vez que no solamente se les otorgan recursos para el desarrollo de sus campañas, sino que se garantiza el financiamiento para funcionar durante los tiempos no electorales, previniendo que la mayoría del dinero de los partidos sea de origen público.

Con estas prerrogativas se pretende proporcionar los elementos básicos para que los partidos cumplan con los altos fines para los que fueron creados conforme al derecho público electoral, fines que le imponen tanto la ley fundamental y la ley reglamentaria, como son, entre otros: promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, me-

dante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Los principios que sustentan esta prerrogativa de los partidos son los de transparentar el origen de los recursos; garantizar su independencia; procurar condiciones adecuadas de equidad durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento, entre otros.

En una crítica al sistema de fiscalización, Alberto Aziz Nassif expresa:

sobre la fiscalización de los gastos de los partidos hay un avance en la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la fiscalización de una comisión de consejeros hacia un organismo unipersonal es una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el consejo general del IFE.<sup>44</sup>

En Baja California fueron creados órganos especializados para la fiscalización de los recursos que se otorgan a los partidos políticos, aunque en el seno del propio Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, IEPC, funcionan bajo un régimen de autonomía. Para la fiscalización a los partidos políticos se creó la Dirección de Fiscalización, y para la fiscalización del propio IEPC se creó la Contraloría. Con esto se intenta fortalecer el régimen de transparencia en la fiscalización de los ingresos y egresos, tanto de los partidos políticos como del Instituto Electoral.

## *2. Ahorro en el uso de los recursos públicos electorales*

En Baja California, este es uno de los temas de mayor debate y de mayor cuestionamiento en esta materia, por lo preocupante de los costos tan elevados que ha alcanzado el sostenimiento de

<sup>44</sup> Aziz Nassif, Alberto, "Fin de una reforma electoral", *El Universal*, México, 29 de enero de 2008.

las instituciones, procedimientos y procesos que integra el sistema electoral. Para la optimización de los recursos, en las últimas reformas electorales ha permeado la idea de homologar la fecha de la jornada electoral estatal, a la del primer domingo de julio del año que corresponda a las elecciones federales. Sin embargo, esta idea no ha podido ser concretada, porque esto exige ampliar o reducir los periodos tanto de diputados, en el caso del Poder Legislativo, del gobernador en el caso del Ejecutivo, y de municipales, en el caso de los ayuntamientos; de hecho, en la última iniciativa de reforma se propuso reducir, para el proceso electoral 2013, el periodo en los tres ámbitos. Esta idea no prosperó, sustentándose en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las acciones de inconstitucionalidad 39/2006 del estado de Michoacán y 47/2006 del estado de Chiapas, que definieron el criterio a seguir por las entidades federativas del país en la realización del empate de comicios.

### *3. Mayor representatividad de los partidos políticos minoritarios*

La tendencia imperante en Baja California ha sido la de disminuir los denominados “umbrales” o porcentajes de votación establecidos en la Constitución como requisito para que los partidos políticos cuenten con el derecho de asignación, tanto de diputaciones como de regidurías por el principio de representación proporcional. Los mínimos actuales son de cuatro por ciento y tres por ciento de la votación total emitida para diputados y regidores, respectivamente; aunque se han presentado varias iniciativas en el sentido de disminuir estos porcentajes.

Aunado a lo anterior, los umbrales establecidos como requisito para mantener el registro como partido político y el establecido para la obtención de financiamiento público es de dos punto cinco por ciento del total de la votación emitida; esto se considera una incongruencia. Así se expuso en la iniciativa planteada por el Ejecutivo estatal, José Guadalupe Osuna Millán, respecto de la

última reforma constitucional en esta materia de 2008, en la cual expone:

es injusto para las minorías, en virtud de que se le pide a un partido político de reciente creación o de poca representación que cumpla con la obtención de un margen considerable de votos para subsistir como ente político, pero se le exige todavía un porcentaje mayor para que pueda acceder a espacios en donde puede justificar su existencia como partido político.<sup>45</sup>

Con este criterio, en la iniciativa enviada por el Ejecutivo estatal se planteó que el mínimo necesario para tener derecho a la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, en ambos casos fuera el de dos punto cinco por ciento de la votación estatal emitida en la elección inmediata anterior respectiva, punto de la iniciativa que, como ya se dijo, no fue incluido en la reforma.

#### *4. Eficiencia en el funcionamiento de las autoridades electorales*

Los esfuerzos por consolidar la democracia, mediante la garantía del Estado de derecho, la ampliación en la rendición de cuentas, se ha convertido en una demanda crucial, toda vez que la experiencia histórica demuestra de que sin reformas expansivas el avance de la democracia puede llegar a convertirse en sólo proyectos de jefes de Estado, destinados a corto plazo.

Uno de los reflejos más destacados del avance de la reforma de Estado es la creación de organismos autónomos como instituciones públicas en las cuales se delega la atención y coordinación de áreas medulares del orden democrático. Entre uno de los ejemplos más relevantes en esta materia se encuentran los organismos

<sup>45</sup> Osuna Millán, José Guadalupe, Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, presentada al Congreso del estado el 8 de febrero de 2008, p. 14.

independientes de control de la corrupción, entidades de fiscalización, instituciones de derechos humanos, instituciones de coordinación sobre transparencia y el que hoy analizamos en esta reunión: instituciones electorales independientes.

El Instituto Federal Electoral, y puede afirmarse que las instituciones electorales a nivel de entidades federativas, representaban hasta el año 2003 uno de los esfuerzos más exitosos sobre la construcción de un organismo autónomo en México. Organizaciones internacionales y académicos lo han tomado como un modelo (Grayson, 2004; UN, 2004). Efectivamente, las instituciones electorales a partir de su ciudadanización en México han sentado un importante precedente sobre muchos organismos similares.

Las instituciones electorales tienen un mandato y responsabilidad muy alto, más allá de las tareas administrativas básicas cotidianas que normativamente tienen delimitadas: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; velar por la autenticidad y veracidad del sufragio, y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre otras. Así, para cumplir con su finalidad, las instituciones electorales no pueden limitarse a organizar elecciones; esta responsabilidad es sólo una parte de un mandato más amplio, que les ha sido otorgado. John Ackerman, en un trabajo sobre las instituciones electorales en México, afirma que

desde que fueron establecidas, hace ya varios lustros, las instituciones electorales, han tenido marcados altibajos en su desempeño y nivel de legitimidad pública... la hipótesis que sostendremos es que han sido más efectivos y han logrado mayores niveles de legitimidad cuando aplican la ley desde un enfoque garantista y se atreven a enfrentar a los poderes fácticos del correspondiente momento histórico (Ackerman John M.; 2009; 96).

En el mismo sentido, Francisco José de Andrea Sánchez expresa que

las instituciones fueron creadas para ser responsables de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”, ciertamente no para realizar las antes citadas funciones políticas y partidarias.<sup>46</sup>

Para concluir esta idea se refuerza con la opinión de Javier Patiño Camarena, quien indica:

encuentro oportuno señalar, que si bien existen normas que regulan la organización y el funcionamiento del IFE, resulta claro que este organismo, como cualquier otra institución, vibra y funciona de conformidad al temperamento de las personas que las encarnan en un momento dado, por lo que esperamos que sus integrantes sepan estar a la altura de la trascendente responsabilidad que se les ha confiado.<sup>47</sup>

Así, la ciudadanización de las instituciones electorales estuvo en el centro de la transición democrática en México, porque la creación de una autoridad electoral independiente no fue la consecuencia de un pacto político más amplio entre un régimen autoritario y las fuerzas democráticas emergentes. Esto se dio en forma contraria. La misma transición democrática se generó a través del diseño y desarrollo institucional del IFE a nivel federal, y de los IEES en las entidades federativas a nivel local. Efectivamente, y particularmente durante la década de los noventa, la creación y perfeccionamiento de las instituciones electorales ha sido un asunto central en la mesa de las negociaciones.

<sup>46</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, p. 442.

<sup>47</sup> Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, p. 463.

En Baja California es mucho lo que se ha analizado sobre la integración, estructura, renovación y funcionamiento del consejo electoral como órgano superior normativo, de los consejos distritales y de los demás órganos que integran el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, IEPC, como autoridad encargada de la función pública electoral.

En la última reforma, para garantizar la vigencia de los principios rectores en esta materia, se revisaron las atribuciones del órgano administrativo electoral, tanto en su integración como en el cumplimiento de sus funciones, que permitió la renovación del IEPC: se delimitaron sus atribuciones como coadyuvante con el Instituto Federal, en la administración de tiempos en radio y televisión; como un órgano más ciudadano para la organización del proceso electoral, y con la encomienda también de la ejecución y aplicación de la Ley de Participación Ciudadana, ordenamiento que regula las figuras del plebiscito y referéndum, mecanismos que tiene la ciudadanía para manifestar su adhesión o rechazo a las acciones de gobierno.

En su estructura, el IEPC se conforma por el Consejo General Electoral como órgano superior normativo, con siete consejeros numerarios y dos supernumerarios; la Dirección General, como órgano directivo, encargado de las funciones directivas y organizativas de la institución electoral; los consejos distritales electorales, como órganos operativos, integrados por cinco consejeros numerarios y dos supernumerarios, y las mesas directivas de casilla.

En la última reforma desapareció la Dirección General del Registro Estatal de Electores, tomando en cuenta que desapareció el padrón de electores local y que se dejó de utilizar la credencial estatal de elector. Además, como se expuso en el punto de fiscalización, se creó la Contraloría Interna y la Dirección de Fiscalización. La dirección general del IEPC, como único órgano directivo del mismo, tiene la responsabilidad de ejecutar las nuevas atribuciones para la organización de las elecciones, y para esto se apoya en cuatro direcciones ejecutivas: Procesos Electorales, Registro de Electores, Informática y Administración.

Uno de los puntos cruciales con relación a las instituciones electorales es la integración y selección de las personas que forman parte de sus órganos normativos y de dirección, toda vez que son las personas que tienen casi el control total del proceso electoral, sujetos sólo a las impugnaciones a los tribunales electorales y juicios políticos; esto debe estar garantizado por la imparcialidad y objetividad de las decisiones. Efectivamente, la eficiencia de las instituciones electorales surge fundamentalmente de la independencia y profesionalización de su personal. Debe considerarse que en el Consejo General y los consejos distritales del órgano electoral, además de los consejeros ciudadanos, se encuentra la participación de los representantes de los partidos políticos. En este sentido, Francisco José de Andrea Sánchez propone

que se deba prohibir categóricamente, y por un periodo considerablemente más largo de tiempo que el contemplado en la reforma, que los consejeros electorales puedan, después de dejar de serlo, aspirar a un puesto de elección popular o de funcionario de cierta jerarquía.<sup>48</sup>

En materia de justicia electoral, siguiendo el criterio del derecho electoral mexicano, en Baja California se estableció el sistema de medios de impugnación, para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales. Este sistema tiene el objetivo de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, bajo los principios de publicidad, gratuidad, economía, prontitud y concentración procesal. Como instancia jurisdiccional electoral existe el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California, cuya evolución se expondrá en el apartado del Poder Judicial.

<sup>48</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, "Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007", en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, p. 443.