

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA
ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA
(Comps.)

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: Baja California

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA , por <i>Marina del Pilar Olmeda García</i>	17
I. BAJA CALIFORNIA Y SU CONTEXTO	17
II. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	21
III. NORMATIVA ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA	23
IV. CONSIDERACIONES FINALES	40
V. FUENTES DE CONSULTA	41
CAPÍTULO PRIMERO. DERECHO ELECTORAL MEXICANO , por <i>José de Jesús Becerra Ramírez y María Salomé Magaña Martínez</i>	45
I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ELECTORAL MEXICANO ...	45
1. Concepto del Derecho Electoral	46
2. Naturaleza jurídica	48
3. Fuentes	49
4. Fines	50
5. Marco jurídico electoral mexicano	51
II. LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ELECTORAL	55
1. Sujetos obligados	55
2. Criterios de interpretación de las normas jurídicas electorales en México	57
III. CONCLUSIONES	61

	<u>Pág.</u>
IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	62
CAPÍTULO SEGUNDO. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y José Miguel Salcido Murillo</i>	65
I. INTRODUCCIÓN	65
II. EL DERECHO DE VOTO	67
1. Características del voto	67
2. Voto activo y voto pasivo	72
III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ELEC- TORAL	79
1. Certeza	80
2. Legalidad	81
3. Independencia, Imparcialidad y Objetividad	81
IV. CARACTERÍSTICAS DE LAS ELECCIONES	82
V. CONCLUSIONES	83
VI. BIBLIOGRAFÍA	84
CAPÍTULO TERCERO. LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDI- MIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALI- FORNIA , por <i>Sonia Gómez Silva y Graciela Amezola Canseco</i>	87
I. INTRODUCCIÓN	88
II. ANTECEDENTES DE REFORMAS EN MATERIA ELECTO- RAL LOCAL	89
III. ANÁLISIS DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDI- MIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALI- FORNIA	97
1. Libro primero: Disposiciones Generales	97
2. Libro segundo: De la elección e integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos	98
3. Libro tercero: Del Régimen de los Partidos Políticos	99
4. Libro cuarto: Del Instituto Electoral y de Participación Ciu- dadana	102
5. Libro quinto: Del Registro de Electores	103
6. Libro sexto: De las Precampañas	104
7. Libro séptimo: Del Proceso Electoral	104
A. Disposiciones generales	104
B. De los requisitos e impedimentos para ser candidato ...	105
C. De las campañas electorales	106
D. Integración y ubicación de las mesas directivas de ca- sillas	107

	<i>Pág.</i>
E. Representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas y representantes generales	108
F. De la documentación electoral	109
G. De la jornada electoral.....	109
H. De los cómputos de las elecciones en los consejos distritales	111
I. De los cómputos de las elecciones en el Consejo General	112
8. Libro octavo: De las Nulidades y Sistemas de Medios de Impugnación	112
9. Libro noveno: De las Faltas y Sanciones Administrativas ...	113
IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES	114
V. CONCLUSIONES	116
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	117

CAPÍTULO CUARTO. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, por *Jaime Benjamín de la Torre de la Torre y María Lourdes López González*

I. INTRODUCCIÓN.....	119
II. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	121
1. Reformas en materia de participación ciudadana	123
2. Reformas a la Ley de Participación Ciudadana	126
III. DEL PLEBISCITO PARA CREAR O SUPRIMIR MUNICIPIOS	128
IV. FUNCIONALIDAD OPERATIVA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	131
1. Propuestas	134
V. HACIA UNA LEY FEDERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	137
VI. CONCLUSIONES.....	138
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	139

CAPÍTULO QUINTO. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO, por *Jose de Jesús Becerra Ramírez y Mauricio Fernández Luna*

I. INTRODUCCIÓN.....	143
II. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	144
III. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: GENERALIDADES	149

	<u>Pág.</u>
1. Plebiscito	149
2. Referéndum	152
3. Iniciativa popular	155
4. Consulta popular	158
5. Revocación de mandato	159
IV. ANTECEDENTES EN MÉXICO	162
V. DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS EN MÉXICO	164
1. Reforma de Estado 2012: Orden jurídico federal	164
VI. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS	171
VII. BIBLIOGRAFÍA	174
 CAPÍTULO SEXTO. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, por Luis Antonio Corona Nakamura e Hilce Mónica Santillán Núñez	
	179
I. INTRODUCCIÓN	179
II. PARTIDOS POLÍTICOS	180
III. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTI- DOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL	183
IV. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL	185
V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA MO- DERNA	188
VI. EL PLURIPARTIDISMO Y LA EXISTENCIA DE OTROS PARTIDOS POLÍTICOS	196
VII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y LA PERSPECTIVA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTI- DOS POLÍTICOS EN BAJA CALIFORNIA	198
VIII. CONCLUSIONES	200
IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	201
 CAPÍTULO SÉPTIMO. INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTI- CIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFOR- NIA, por Sonia Gómez Silva y José de Jesús Pinela Hernández	
	203
I. INTRODUCCIÓN	203
II. BOSQUEJO HISTÓRICO ELECTORAL	205
1. Régimen político-electoral en Baja California	205
2. Evolución político-electoral y la alternancia en Baja Cali- fornia	206
3. De la Credencial Estatal de Elector de Baja California	207
III. DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALI- FORNIA	209

	<u>Pág.</u>
1. Integración de los Consejos Electorales y sus procesos electorales	210
A. Primer Consejo Estatal Electoral (1995-1998)	211
B. Segundo Consejo Estatal Electoral (1998-2001)	212
C. Tercer Consejo Estatal Electoral (2001-2004)	215
D. Cuarto Consejo Estatal Electoral (2004-2007)	217
E. Quinto Consejo Estatal Electoral (2007-2010)	220
IV. CREACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	221
1. Modificaciones derivadas de las reformas a la legislación electoral local	221
2. Primer Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (2010-2013)	222
3. Estructura orgánica-funcional vigente	224
4. Funciones del Instituto	225
5. Naturaleza jurídica y fines del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Baja California	226
6. Marco normativo	226
V. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL	227
1. Etapas del proceso electoral	227
VI. CONCLUSIONES	228
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	229
CAPÍTULO OCTAVO. TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO BAJA CALIFORNIA, por <i>Teresa Magnolia Preciado Rodríguez</i> y <i>Eloisa Rodríguez Miranda</i>	231
I. INTRODUCCIÓN	231
II. PANORAMA ELECTORAL EN BAJA CALIFORNIA	232
1. Entorno de las elecciones en Baja California	233
2. La alternancia en Baja California	234
III. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	238
1. Primera etapa del Tribunal de Justicia Electoral en Baja California (TJEBC)	239
2. Segunda etapa del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California (TJEPJBC)	242
3. Tercera etapa del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California (TJEPJBC)	244

	<u>Pág.</u>
IV. DE LA NATURALEZA Y ESTRUCTURA VIGENTES, DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	245
1. Naturaleza	245
2. Estructura	247
V. DE SU INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL TJEPJEBEC	247
1. Integración	247
2. Funcionamiento	248
3. Atribuciones	248
VI. JURISPRUDENCIAL	249
VII. CONCLUSIONES	257
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	258
CAPÍTULO NOVENO. RENDICIÓN DE CUENTAS Y FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN BAJA CALIFORNIA , por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y Raúl Guzmán Gómez</i>	261
I. INTRODUCCIÓN	261
II. FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS	262
1. Del órgano técnico de fiscalización	263
2. Presentación de informes	264
3. Revisión y fiscalización	265
4. Observaciones	266
5. Dictaminación	267
6. Sanciones	268
III. FINANCIAMIENTO ESTATAL	269
1. Financiamiento público permanente y de campaña	270
2. Financiamiento privado	274
3. Registro postal a partidos políticos estatales	277
IV. CONCLUSIONES	277
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.	278
CAPÍTULO DÉCIMO. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO EN BAJA CALIFORNIA , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y Lorenza Gabriela Soberanes Eguía</i>	281
I. INTRODUCCIÓN	282
II. ANTECEDENTES	282
1. Reformas a la Constitución y a la legislación federales de 1996	283
2. Reformas constitucionales y legales federales de 2007-2008	283

	<u>Pág.</u>
3. Reformas a la legislación electoral en Baja California	284
III. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL	286
1. Objeto del Derecho administrativo sancionador	286
2. Fin del Derecho administrativo sancionador electoral	287
3. Principios del Derecho administrativo sancionador electoral.	287
4. Falta o infracción administrativa electoral	289
5. Sujetos del Derecho administrativo sancionador.....	290
6. El tipo administrativo sancionador electoral	290
7. Sanción en el Derecho administrativo sancionador electoral.....	291
IV. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO EN BAJA CALIFORNIA.....	293
1. Fundamento Legal	293
2. Sujetos, conductas sancionables y sanciones	293
A. Los partidos políticos	293
B. Candidatos a cargos de elección popular	294
C. Los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso, cualquier persona física moral	295
D. Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra organización con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, cuando actúen o se ostenten con tal carácter	295
E. Precandidatos	296
3. Órganos competentes	297
A. El Consejo General Electoral	297
B. La Comisión del Régimen de Partidos Políticos	297
C. Las Salas Unitarias del Tribunal Electoral.....	298
4. Supuesto de procedencia	298
5. Trámite y sustanciación.....	298
A. Análisis de la queja o denuncia	298
B. Admisión de la denuncia	300
C. Emplazamiento	300
D. Constrestación, admisión, preparación y desahogo de pruebas	300
E. Cierre de instrucción.....	301
6. Resolución	301
V. CONCLUSIONES	303
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	304

Pág.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. LOS DELITOS ELECTORALES EN BAJA CALIFORNIA; SU EFECTIVIDAD DENTRO DEL SISTEMA ELECTORAL , por <i>Jaime Benjamín de la Torre de la Torre y Óscar Eduardo Rosales Rivera</i>	307
I. INTRODUCCIÓN	307
II. ANTECEDENTES	309
III. MARCO CONCEPTUAL	310
IV. LA CONFIGURACIÓN PENAL ELECTORAL	311
V. LAS SANCIONES	313
VI. LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMISIÓN DE DELITOS ELECTORALES	314
VII. LOS DELITOS ELECTORALES EN SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DIFUSOS Y COLECTIVOS	316
VIII. CONCLUSIONES	322
IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	325
CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. INFORMÁTICA ELECTORAL (SIPE) , por <i>Teresa Magnolia Preciado Rodríguez y Arturo Fuentes Soto</i>	327
I. INTRODUCCIÓN	327
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES DE INFORMÁTICA ELECTORAL	329
III. CASO BAJA CALIFORNIA EN TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y REINGENIERIA	344
IV. CONCLUSIONES	359
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	361

PRÓLOGO

Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado es labor primordial y compromiso esencial de quienes integramos el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California; por ello, tenemos la obligación ineludible de implementar todas las acciones necesarias a fin de lograr el fortalecimiento del régimen jurídico que regula la función pública electoral.

Así, en el Programa Operativo Anual 2011 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, se propuso como compromiso el establecer vínculos de apoyo y colaboración institucional con instancias de gobierno, académicas y organismos electorales, con el propósito de facilitar el cumplimiento de los fines del Instituto Electoral a través de la celebración de convenios de apoyo y colaboración, a efecto de que el personal del Instituto Electoral participara en los programas de capacitación y profesionalización que éstos desarrollen.

Para cumplir con ese objetivo, se celebró el convenio de colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco y el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, teniendo como objetivo establecer las bases generales para la planeación y desarrollo de proyectos académicos específicos que contribuyan a la formación de personal altamente especializado en la materia de Derecho Electoral, su rama procesal, y disciplinas afines, así como la formulación, aplicación y desarrollo de programas conjuntos que permitan la asesoría técnica y el fortalecimiento de la cultura cívico-política nacional, a través de la investigación y estudios académicos; eventos académicos (seminarios, mesas redondas, simposios, diplomados, cursos y talleres); cursos de formación, actualización, capacitación y docencia;

asesoría y concursos sobre investigaciones y tesis en la materia, y producción editorial.

Lo anterior, en razón de que el programa de postgrado «Maestría en Derecho Electoral» que oferta el Instituto Prisciliano Sánchez, del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, permite cursar un programa profesional que promueve la especialización de los servidores públicos en materia electoral, adquiriendo la capacitación necesaria para llevar a cabo sus tareas institucionales.

De ahí que tengo el beneplácito de presentar a ustedes la obra titulada Derecho Electoral Mexicano; Una visión local, Baja California, que se presenta con el sello de la reconocida editorial Marcial Pons, el cual contiene los ensayos presentados por los funcionarios públicos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, que acreditaron el programa de postgrado de Maestría en Derecho Electoral, consolidándose la meta proyectada por este Instituto Electoral.

Esta obra ofrece a los lectores diversos temas electorales desde una perspectiva local, tomando como referencia el marco jurídico-electoral para el Estado de Baja California, con lo que se contribuye desde el plano académico, con el fortalecimiento de la cultura democrática en México. En ella hay estudios generales del Derecho electoral mexicano, un análisis de los principios que lo regulan, las normas electorales y de participación ciudadana que rigen en esta entidad federativa, un enfoque de la regulación estatal de los partidos políticos, las características y evolución histórica de las autoridades electorales en la entidad, así como un estudio del Derecho administrativo sancionador y los delitos electorales.

Con la publicación de este libro, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, ve consolidado uno de sus fines, que es el de contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado.

Ing. Enrique Carlos BLANCAS DE LA CRUZ
Consejero Presidente del Consejo General Electoral del Instituto Electoral
y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California

INTRODUCCIÓN

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

Marina del Pilar OLMEDA GARCÍA¹

SUMARIO: I. BAJA CALIFORNIA Y SU CONTEXTO.—II. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.—III. NORMATIVA ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA.—CONSIDERACIONES FINALES.—FUENTES DE CONSULTA.

I. BAJA CALIFORNIA Y SU CONTEXTO

Al acercarnos al pasado de Baja California, se encuentra que hasta fines del siglo XIX tiene una historia peninsular compartida en forma importante con Baja California Sur. Por esto, la reflexión obliga a iniciar a partir de la península. Así, se encuentra que, «la península de Baja California es un brazo de tierra que tiene un área de 143,600 km², sin incluir las islas que bordean los aproximadamente 3.000 km de costa». Por su parte, el hoy Estado de Baja California, cuenta «con una superficie total de 71,446 Km² que representan el 3,65 por 100 de la superficie del país» (<http://cuentame.inegi.gob.mx>), sin incluir su territorio insular.

Para entender Baja California, resultan afortunadas las palabras del investigador J. Vega, quien afirma que, «sorprende lo joven que es Baja

¹ Académica de carrera de la Universidad Autónoma de Baja California, SNI, Consejera del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

California y los pocos años que tienen de fundadas sus ciudades [...] la perspectiva no debe ser únicamente la historia, lo interesante de la región radica en su futuro [...] creo que está destinado a florecer con el paso de los años» (J. Vega, 2007: 19).

Respecto al origen de Baja California, el historiador P. Martínez afirma que, «después de que los primeros pobladores de América cruzaron el estrecho de Behring, se originaron migraciones hacia el sur del continente, buscando lugares más propicios para la vida. Algunos de estos grupos se asentaron en el territorio que hoy corresponde a México. Aunque no se cuenta con una fecha precisa de la llegada de los primeros grupos humanos a la península californiana, los vestigios arqueológicos y los estudios etnohistóricos existentes indican que los primeros habitantes llegaron al menos hacia el 10.000 a.C.» (P. Martínez, 1956: 29).

El origen de Baja California, se encuentra en diversas leyendas antiguas que trascendieron hasta hacerse tradición y encontrar un lugar en los primeros libros impresos: «contaban de una isla habitada por mujeres guerreras que estaban gobernadas por la reina Calafia. Esta leyenda parece confirmarse con el reporte de uno de los capitanes de Cortés, que llegó con interés de conquistar al antiguo señorío indígena de Colima, quien informó que habían encontrado la existencia de una isla no muy lejana, donde había muchas perlas, que era muy rica en oro y que estaba habitada por mujeres guerreras al mando de un reina. Cortés escribió al rey de España diciendo que iría a esos lugares y que lo tendría informado de lo que allí viera» (A. Walther, 1989: 51).

El reconocido historiador bajacaliforniano, D. Piñera, en su obra *Historiografía de la frontera norte de México, balance y metas de investigación*, realiza un recuento de lo que se ha publicado sobre la historia de la frontera norte, para reconstruir el pasado fronterizo. Con un criterio historiográfico, en el ámbito espacial, las sistematiza en: obras relativas a la frontera norte, monografías estatales, historiadores y monografías de las ciudades; en el ámbito temporal, las va presentando en: pobladores aborígenes, septentrión novohispánico, la insurgencia y las primeras décadas de la vida independiente 1810-1846, la invasión norteamericana 1846-1848, la primera y la segunda mitad del siglo XIX 1850-1880, el porfirismo en la frontera 1880-1910, la revolución mexicana, de Cárdenas a la segunda guerra mundial 1934-1945 (D. Piñera, 1990: 25-88). Siguiendo el criterio del maestro Piñera, la revisión del origen e historia de Baja California puede integrarse en estas etapas.

Durante la época colonial, hubo intentos de colonización de Baja California, A. Walther, nos explica de varias expediciones, «Ante las desgracias de las expediciones, Cortés decidió ponerse al frente de tres barcos para conocer y colonizar los nuevos lugares [...] el 3 de mayo

de 1535 desembarcó en la bahía descubierta por Jiménez, donde ahora está situada la ciudad de La Paz» (A. Walther, 1989: 52-53).

Un historiador que ha estudiado con gran sensibilidad el norte mexicano, es M. León Portilla, cuya obra con gran variedad temática, paralelamente a sus prestigiados estudios sobre la cultura Náhuatl, ha realizado importantes aportaciones para el conocimiento de la península de Baja California. Entre estas obras, se encuentra *Hernán Cortez y la Mar del Sur* publicada en 1985, en la que nos presenta una fase de la vida de este personaje, en sus afanes como descubridor y explorador del océano pacífico. Otra de las obras de este gran historiador mexicano, es su investigación sobre *El ingenioso Don Francisco de Ortega, sus viajes y noticias californianas, 1932-1936* (1969), en la que aborda las experiencias de este personaje en su exploración de California. Considerada como una lectura indispensable, se encuentra también de León Portilla, la obra *Cartografía y Crónicas de la Antigua California*, publicada en 1989, en esta obra a través de mapas de los siglos XVI, XVII y XVIII explica cómo durante mucho tiempo se consideró que California era una isla.

Desde la independencia de México, particularmente en la primera Constitución Mexicana de 1824, hasta la década de los cincuenta del siglo XX, Baja California fue un territorio sujeto a los poderes centrales y su organización política fue evolucionando en la medida de sus necesidades. El 12 de abril de 1849 el territorio de Baja California fue dividido en dos partidos. Para 1873, se dividió en tres partidos: del Norte; del Centro, correspondiente a Magdalena; y del Sur, correspondiente a La Paz. Aunque el crecimiento demográfico era lento, se percibía la necesidad de que las decisiones de gobierno se tomaran en forma local, sin tener que consultar a las autoridades en La Paz, situada a más de 900 kilómetros de distancia. El 14 de diciembre de 1887, se realizó una nueva división territorial, restituyéndose a dos partidos, a los que se les denominó distritos políticos, al frente de los cuales fue designado un jefe político.

Se encuentra así, que el tratamiento de Baja California con el carácter de territorio significó que conforme a la organización política de México no adquiriera soberanía estatal y que no pudiera crear una Constitución propia, ni tampoco constituir poderes locales propios. Para su coordinación con los poderes centrales, se designaba por el Ejecutivo Federal un gobernador del territorio. En estas circunstancias durante todo el siglo XIX, que comprende para México varias épocas de vida independiente, Baja California tuvo el carácter de territorio, en lo jurídico y en lo político.

Al promulgarse, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, quedó determinado el criterio de

continuar negándole la categoría de entidad federativa a Baja California, y conjuntamente con otras regiones de México, siguió con el carácter de territorio. En esta forma fue incorporado en el texto original del art. 43 de esta Constitución, el carácter de Baja California como territorio de la federación en los siguientes términos: «art. 43. Las partes integrantes de la Federación son, los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo».

Más adelante, el presidente Adolfo de la Huerta, envió al Congreso de la Unión el 8 de noviembre de 1920 una iniciativa de ley para que el territorio de Baja California se convirtiera en entidad federativa, la cual no tuvo éxito.

Posteriormente, en 1929 se conformó el primer Comité de ciudadanos bajacalifornianos Pro-Estado de Baja California. Por su parte, un grupo de bajacalifornianos que estudiaban en la ciudad de México, en 1930 sugirió al Poder Legislativo el cambio político de toda la península, ya que por separado ninguno de los dos distritos territoriales reunían los requisitos para convertirse en Estado.

Con las propuestas del interés manifiesto de la comunidad bajacaliforniana, el legislativo federal expidió varias reformas constitucionales que permitieron ir avanzando hacia la federalización de esta región de México. Así, el Congreso de la Unión expidió en diciembre de 1930 un decreto que modificó el art. 43 de la Constitución, con el cual Baja California pasó de distrito a territorio norte; lo mismo sucedió con Baja California Sur. El 22 de enero de 1931 se promulgó otra reforma constitucional federal con el objetivo de dividir a Baja California en dos territorios: el norte y el sur. El 28 de septiembre de 1936 se dio a conocer un plan que se refería a tres territorios de la república: Baja California Norte, Baja California sur y Quintana Roo.

Con el fortalecimiento de la vocación de la ciudadanía por una soberanía estatal se formó el partido Pro-Estado libre en 1939. Posteriormente, se fueron conformando nuevos comités Pro-Estado, uno en 1940 y otro en 1944. Durante la gestión de Alfonso García González como gobernador del Territorio Norte, se integró el Consejo Territorial del Comité Pro-Estado en 1948; a su vez, se crearon comités locales, integrados por cerca de treinta ciudadanos que participaron con intensa labor, promoviendo la reforma constitucional para lograr la transformación del territorio norte en el Estado de Baja California.

En esa dinámica, el 1 de septiembre de 1951, el presidente Adolfo Ruiz Cortínez anuncia en su informe de gobierno la propuesta de elevar

a la categoría de entidad federativa a Baja California, cabe recordar que, «el territorio Norte de Baja California por razón de su población y de su capacidad económica para subsistir, satisface las condiciones exigidas por la fracción segunda del art. 73 de la Constitución General de la República y por ello el Ejecutivo promoverá ante vuestra soberanía la erección del Estado libre y soberano, de dicha porción territorial integrante de la federación» (http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/historia/transformacion.jsp).

Baja California se constituye como entidad federativa, con la aprobación del decreto del Congreso de la Unión publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1952, que reformó los arts. 43 y 45 constitucionales, mediante los cuales el territorio norte de Baja California se integró a la federación con la categoría de Estado, con la misma extensión territorial y límites preexistentes.

II. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En el proceso de integración a la Federación de Baja California, se envían a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión varias disposiciones complementarias para la creación de las instituciones locales. Se designó gobernador provisional al entonces gobernador del territorio norte Alfonso García González y se continuó con la emisión de una convocatoria para la elección de los siete diputados constituyentes. Los distritos electorales en ese momento fueron: por Mexicali el 1.º y 2.º; Valle de Mexicali 3.º; otra parte del Valle de Mexicali y Tecate, 4.º; Tijuana 5.º y 6.º; y, Ensenada 7.º Se realizaron las primeras elecciones del Estado el 29 de marzo de 1953. Participaron los partidos PRI, PAN, FPP (Federación de Partidos del Pueblo) y la UNS (Unión Nacional Sinarquista); los tres últimos partidos presentaron candidatos comunes. En esta primera elección resultaron ganadores los siete candidatos del PRI.

La apertura de la sesión del Congreso Constituyente tuvo lugar el 5 de mayo de 1953, y la Constitución Política del Estado de Baja California se promulgó el 16 de agosto de 1953. Las primeras elecciones para gobernador y para la legislatura del Estado, con derecho de participación de las mujeres, se realizaron el 25 de octubre de 1953. En la exposición de motivos de la primera constitución de Baja California se destaca por los constituyentes que, «pusimos en nuestra obra, no solo el cerebro sino también el corazón, aunque muchas veces nos hayamos frenando los impulsos de éste ante los imperativos inflexibles de la doctrina filosófica en materia constitucional [...] que impide el libre desenvolvimiento de las inquietudes y anhelos, de espíritus que quisieran rebasar los rígidos cánones de la técnica legislativa [...] por cuestión de método lógico se establecen en ella los preceptos que se refieren al

contenido físico del Estado, luego se establecen los preceptos relativos al contenido humano, fijándose los derechos y obligaciones de esto, pero sobre todo, estableciendo rotundamente la seguridad plena de que los habitantes del Estado de Baja California gozarán de las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] También se delinean las características del tercer elemento del Estado, o sea el Poder Público, precisando la división tripartita de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fijándose las facultades y limitaciones de éstos así como las relaciones entre gobernantes y gobernados» ([http:// www. Congreso bc. gob. mx/historia/ exposición de motivos.htm](http://www.Congreso bc. gob. mx/historia/exposición de motivos.htm)).

En cuanto a su diseño constitucional, tanto en su contenido y sistematización, en el texto original de la Constitución Política del Estado de Baja California se respetó la estructura de la Constitución Federal, con las peculiaridades étnicas y territoriales de esta región. En un primer apartado se delimitaron los preceptos relativos al contenido territorial. Se continúa con el elemento humano, sus derechos y obligaciones. Cabe destacar que desde el texto constitucional original a la fecha no se ha desarrollado la parte dogmática de la constitución local, sólo en un precepto, que corresponde al art. 7, se estableció que, «los habitantes de esta entidad gozarán de las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

El importante tema de la soberanía del Estado fue incorporado como uno de los primeros contenidos en la Constitución local de este Estado, en el Capítulo II de la soberanía del Estado en el art. 4.º, el cual ha permanecido con su texto original en el bajo el siguiente texto: «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». El contenido de este precepto se encuentra en concordancia con lo dispuesto en los arts. 39 y 40 de la Constitución federal. Ciertamente, de la interpretación exegética de ambos preceptos de la carta magna mexicana y 4.º de la Constitución de Baja California, se desprende la radicación popular de la soberanía.

Continuando con la parte orgánica del texto original de la Constitución bajacaliforniana, se encuentra la declaración en el art. 5.º de que «todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste». Los constituyentes expusieron en este punto que, «si se compenetra uno del espíritu de este precepto, se comprenderá que para la efectividad del mismo, deberá impedirse la intromisión de personas, instituciones o autoridades ajenas al Estado, salvo aquellos casos en que la ley concede intervención a los poderes federales. Así los constituyentes cumplimos con establecer la disposición [...] corresponde al pueblo hacerla efectiva» (*op. cit.*). En esta forma, el primer texto

constitucional estableció la división de poderes con el propósito, en palabras del constituyente, de «evitar la preponderancia de uno de ellos sobre los otros» (*op. cit.*).

En el caso del órgano legislativo, destaca entre sus atribuciones la facultad de fiscalización para la justificación y comprobación del gasto público. Para el ejecutivo, se limitó la facultad de crear y suprimir empleos públicos, dejando esta facultad al legislativo en el art. 27, fracción V; se eliminaron también las facultades extraordinarias al Ejecutivo, delimitando las atribuciones de los diferentes órganos gubernativos del Estado, con distribución de las funciones que a cada uno corresponde; esto propició un mayor equilibrio de atribuciones. Entre las obligaciones expresas asignadas al órgano ejecutivo, en el texto original, se encuentran la de «fomentar el turismo, el desarrollo industrial, agrícola y ganadero en el Estado».

En el tema relativo a los municipios se cuidó de garantizar la autonomía municipal, con las taxativas necesarias para evitar los excesos.

En el texto original de la Constitución de Baja California quedó incorporado también lo relativo al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos (los ahora denominados servidores públicos), en donde se concedió la acción popular «para denunciar actos reprobables de los funcionarios públicos».

Dos temas que en su momento pudieron considerarse innovaciones de la ley fundamental bajacaliforniana fueron el relativo a los derechos políticos de la mujer, a quien se le concedió el derecho de sufragio desde el primer texto constitucional; el otro tema fue el relativo a la creación del patrimonio familiar, que fue constitucionalizado mediante la obligación de estatuirlo en la legislación civil con el interés de proteger la estabilidad de la familia.

La ley fundamental de esta entidad federativa se ha ido actualizando siguiendo los parámetros y orientaciones de la Constitución general de la república, así como al propio contexto socio-político regional. Las reformas realizadas, hasta el 1 de mayo de 2010, suman un total de 73 con sus respectivos decretos. Las 73 reformas, consideradas por número de artículos modificados o adicionados en cada proceso reformatorio, hacen un total de 280 artículos modificados de nuestro texto constitucional local.

III. NORMATIVA ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

La normatividad electoral de Baja California ha seguido la evolución de la normatividad electoral federal para ir construyendo un sistema electoral con la participación ciudadana en el avance de la de-

mocracia. Baja California, al mantener el carácter de territorio durante todo el siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX, conforme a la estructura jurídica y política de México, su sistema electoral estuvo regido por la normativa federal en esta materia; fue desde que obtuvo el carácter de Estado en 1952, que pudo ir normando su propia legislación con base en su ley fundamental local, expedida en 1953.

Una vez promulgada la Constitución local se fue creando paulatinamente la legislación ordinaria y reglamentaria en las diferentes materias. En materia electoral, se observa que el sistema electoral de esta entidad federativa ha tenido una constante renovación, tanto en el ámbito constitucional como legal. En Baja California han sido expedidas nueve leyes electorales durante sus cincuenta y seis años de vida federal, con una renovación periódica en promedio de tres años. Particularmente, de 1986 a la fecha regularmente después de cada proceso electoral se realiza una modificación a las reglas del sistema electoral, con el propósito de ir ganando credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía.

Adicionalmente, las reformas constitucionales realizadas se han complementado con la expedición de nuevas leyes electorales o en modificaciones y adiciones a la ley electoral vigente en su momento. Las reformas constitucionales cronológicamente corresponden a: publicada en el *Periódico Oficial* núm. 76, Sección II, Tomo LXVII, de fecha 10 de enero de 1956, siendo gobernador Constitucional del Estado, Braulio Maldonado Sandez; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 37, Tomo LXXIV, de fecha 20 de diciembre de 1967, siendo gobernador Constitucional del Estado, Raúl Sánchez Díaz M.; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 34, Tomo LXXVII, de fecha 10 de noviembre de 1970, siendo gobernador Constitucional del Estado, Raúl Sánchez Díaz M.; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 35, Sección I, Tomo LXXX, de fecha 10 de diciembre de 1973, siendo gobernador Constitucional del Estado, Milton Castellanos Everardo; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 34, Sección I, Tomo LXXXVI, de fecha 10 de diciembre de 1979, siendo gobernador Constitucional del Estado, Roberto de la Madrid Romandía; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4, Sección I de fecha 15 de diciembre de 1994, siendo gobernador Constitucional del Estado, Ernesto Ruffo Appel; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 42, Sección I, Tomo CIV, de fecha 6 de octubre de 1997, siendo gobernador Constitucional del Estado, Héctor Terán Terán; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 47, Tomo CVI, de fecha 30 de octubre de 2000, expedido por la Honorable XVI Legislatura, siendo gobernador Constitucional del Estado Alejandro González Alcocer; publicada en el *Periódico Oficial* núm. 57, Tomo CXV, de fecha 19 de noviembre de 2008, expedido por la H. XIX Legislatura, siendo gobernador Constitucional José Guadalupe Osuna Millán.

Las reformas a las normas e instituciones electorales han ido apoyando el proceso de transición de la democracia en el Estado, que se refleja en la creciente diversidad política que poco a poco ha ido asentándose en esta región. Este proceso se ha venido dando en coincidencia con la situación nacional, lo cual ha sido analizado en importantes trabajos. Pueden consultarse entre otros trabajos a A. Aziz Nasif (2003); R. Becerra (2000); C. Elizondo y B. Nacif (2002); G. Luken y V. Muñoz (2003); M. Merino (2003).

En este proceso de transición, la evolución del área electoral se fue dando con el acompañamiento de importantes transformaciones de otras áreas del Estado, mediante la creación de varios organismos autónomos como la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Consejo Estatal de Seguridad Pública, los Consejos Municipales de Seguridad Pública, la reforma del sistema de justicia y recientemente el Instituto de Acceso a la Información Pública. Estas transformaciones a la estructura del Estado en sus diferentes áreas, si bien no tuvieron la continuidad ni la intensidad de las reformas electorales, han sido una importante influencia en el mejoramiento de todo el sistema.

El proceso evolutivo político-electoral en Baja California se distingue por su carácter paulatino, observándose que ninguna de las reformas electorales que se han efectuado se significó por una modificación que haya generado ruptura general con el pasado, sino que estas reformas se han dado gradualmente. Cada una de las renovaciones, con reformas constitucionales y legales tuvo objetivos específicos que introdujeron nuevas propuestas o tendieron a reforzar los cambios que anteriormente se habían impulsado.

En este sentido, en el ámbito nacional, para referirse al proceso de transición democrática, L. Córdova afirma que, «la transición a la democracia en México, sólo puede ser comprendida cabalmente si se le entiende como un proceso gradual, en el que los cambios fueron presentándose parcialmente. Lo anterior no significa, de ninguna manera, que las transformaciones que se dieron no hayan sido de gran calado, basta una rápida ojeada al Estado actual del país y particularmente a las instituciones públicas para comprender cuán importante fue el proceso de cambio» (L. Córdova, 2008: 654). Efectivamente, las transformaciones de nuestro país y de las propias entidades federativas, como en el caso de Baja California, no sólo se reflejan en el contexto político sino que debe verse en una perspectiva integral, que incluye lo cultural, económico y social. Pasamos de una situación que era prácticamente monopartidista, a una realidad política multipartidista que se reproduce en buena parte del país y en los diferentes ámbitos del gobierno, que ha permitido transitar de gobiernos monopartidistas que absorbían casi todo los espacios de la representación pública, a gobiernos divididos, con frecuencia, tanto en el ámbito federal como local.

La evolución de la normativa electoral en Baja California puede ser integrada en tres etapas, la primera de ellas llamada de conformación o inicio, se caracteriza por la conformación del sistema y las instituciones electorales del Estado, queda comprendida a partir de la creación de esta entidad federativa hasta finales de la década de los ochenta. En una segunda etapa llamada de desarrollo, tiene como signo precisamente el desarrollo del sistema electoral, que comprende toda la década de los noventa hasta mediados de 2000. La tercera y última etapa se da a partir de la reforma de 2007 y queda identificada por el mejoramiento del sistema y de las instituciones electorales.

Primera etapa: De Conformación. En el análisis de la normativa electoral particular, se encuentra que la primera Ley Electoral de Baja California fue expedida en 1956. Esta ley tuvo como sustento constitucional el art. 5.º de la naciente Ley fundamental local.

Esta primera Ley Electoral de Baja California, adoptó los postulados y diseño legislativo de la Ley Electoral Federal de 1951, con una estructura en 12 capítulos integrados por 152 artículos. Con esta Ley, el sistema electoral bajacaliforniano, siguiendo el diseño de la norma federal electoral, quedó delimitado bajo el sistema de elección directa para los cargos de representación popular tanto en el ámbito estatal como en el municipal, que las elecciones ordinarias para gobernador se celebrarán cada seis años y la elección de diputados y ayuntamientos cada tres años.

Destaca en esta ley que las autoridades electorales estarán a cargo de: la Comisión Electoral del Estado; Comités Municipales Electorales; Comités Distritales Electorales y Mesas Directivas de Casilla. La conformación de la Comisión Electoral del Estado adoptó una estructura similar a la Comisión Federal Electoral, integrada por un presidente, un secretario, un vocal, todos propietarios y suplentes nombrados por el Gobernador, además dos representantes de los dos partidos políticos mayoritarios. Esta comisión puede ser considerada como un antecedente del Instituto Estatal Electoral, hoy Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Asimismo fueron creados Comités Electorales Municipales, Comités Electorales Distritales y la integración de Casillas Electorales de Distrito. Se determinó en esta ley, que en Baja California al igual que a nivel nacional, el poder público asumía todo el control del sistema electoral, mediante el otorgamiento de facultades al ejecutivo estatal para designar a los representantes de la Comisiones Electorales y para colmo sólo tenían representación dos partidos políticos y que fueran mayoritarios.

Un punto que destaca en esta Ley fue la semiautonomía administrativa otorgada a la Oficina del Registro Estatal de Electores.

La segunda normativa electoral del Estado de Baja California se dio mediante la reforma a la constitución local de 1967 y posterior

expedición de la Ley Electoral de Estado del mismo año. Esta Ley fue sistematizada en 12 capítulos con la integración de 150 artículos, siguiendo la misma estructura de la primera Ley en la materia. Esta normativa tuvo como antecedente la reforma constitucional federal de 1963, en la que se delinearon las primeras bases del régimen de diputados de partido.

Debe recordarse, que mediante esa reforma a la Constitución federal, con los cambios incorporados a los arts. 54 y 63 se mencionó por primera ocasión en la Carta Magna mexicana los términos «Partidos Políticos», sin que llegara a precisarse ni su naturaleza ni sus fines. J. Patiño afirma que la referencia constitucional fue «de carácter tangencial toda vez que no se determinaba su naturaleza, ni se precisaba la función que desempeñaban, ni los fines que perseguían» (J. Patiño, 2000: 306). En los foros de consulta que se desarrollaron para delimitar esta reforma, P. González con el carácter de representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, propuso «precisar las bases del régimen de partidos [...] que dichas agrupaciones, en tanto que cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, deberían ser objeto de una regulación constitucional» (P. González, 1977: 1-4). Se encuentra así, que a través de esta reforma se delinearon las bases originales del sistema de partidos que puso fin a la existencia de un órgano legislativo de partido único, al abrir la posibilidad de la representatividad de partidos minoritarios en la Cámara de Diputados.

En esta forma, con base en la reforma federal, en la segunda normativa electoral de Baja California se delinearon también los orígenes del sistema de diputados de partido en el Congreso del Estado, para abrir la posibilidad de la representatividad a los partidos políticos minoritarios en esta entidad federativa. No obstante, como resultado de las elecciones locales de los siguientes periodos, 1968-1971, 1971-1974, 1974-1977, 1977-1980, sólo hubo representación en el Congreso del Estado de diputados del PRI; fue hasta la X Legislatura 1980-1983 que hubo representación en el Congreso del Estado del PAN, en esta ocasión con tres diputados.

La tercera Ley Electoral fue promulgada en 1970, como consecuencia de una siguiente reforma constitucional federal y estatal del mismo año. Esta Ley siguió la misma estructura de las dos leyes anteriores, con 12 capítulos y 150 artículos. Como cambio más importante de esta ley, destaca la disminución del requisito de edad para ser ciudadano, con el otorgamiento de la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir los dieciocho años de edad. Dos años más tarde, se redujo la edad mínima requerida para ocupar el cargo de diputado local.

La cuarta Ley Electoral de Baja California es de 1973, fue resultado de la reforma electoral federal de 1972 y 1973, así como la reforma

constitucional estatal del último año. Esta Ley quedó sistematizada en siete títulos, 26 capítulos, 26 secciones y 207 artículos. El principal antecedente de esta Ley es la reforma constitucional y legal electoral federal de 1972, que se menciona anteriormente, mediante la cual se realizó una reestructuración a los esquemas electorales en los siguientes términos: se modificaron los requisitos para la constitución de partidos políticos; se estableció un capítulo de derechos y obligaciones de los partidos políticos, entre los que destaca el derecho de acceder a radio y televisión en tiempos de campaña; se otorgó el carácter de organismo autónomo y permanente a la Comisión Federal Electoral; se mantuvo el derecho exclusivo de los partidos para registrar a sus candidatos; se permitió la participación de los partidos políticos en la integración de las mesas directivas de casilla; y se mantuvo la estructura y las funciones del Registro Federal de Electores.

La quinta Ley Electoral de Baja California fue expedida en el año de 1979, como consecuencia también a la reforma electoral federal de 1977, así como a la reforma constitucional local de 1979. Esta nueva Ley Electoral fue sistematizada en ocho títulos, 24 capítulos, 19 secciones y 216 artículos. Para valorar la trascendencia de los retos de esta nueva Ley, pasaremos a referenciar lo expuesto por J. Reyes Heróles, quien en esa época era secretario de Gobernación y quien al referirse a la reforma electoral federal en un discurso famoso pronunciado el 1 de abril en 1977 expresó, «la reforma política debía permitir que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación» (J. Reyes, 1977: XI-XII).

En efecto, para la doctrina esta reforma abre un capítulo nuevo en la vida política de México, así lo manifiesta J. Patiño, «la reforma constitucional de 1977 vino a significarse por cuanto a través de la misma se precisó la naturaleza de las finalidades de los partidos políticos y por cuanto sentó las bases para que se sustituyera el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional» (J. Patiño, 2006: 65). En coincidencia, J. Orozco, afirma que, «a partir de 1977, con el establecimiento del sistema de representación proporcional conjugado con el sistema mayoritario, representó una vía adecuada para que las minorías políticas se hicieran escuchar junto con las mayorías. Por demás polémico, resulta la calificación de las elecciones por parte de las propias Cámaras, de ahí sus constantes modificaciones» (J. Orozco, 1993: 21-22). Por su parte, J. Ackerman sostiene que, «ni la oposición de izquierda ni la derecha había presentado candidatos

en las elecciones presidenciales de 1976, hecho que desenmascaró la total hegemonía del PRI. Por tanto, la reforma de 1977 liberalizó los procedimientos para el registro de los partidos políticos [...] Permitiendo así al Partido Comunista registrar oficialmente a sus candidatos» (J. Ackerman, 2007: 48).

En el caso de Baja California, la Ley Electoral de 1979 abrió la posibilidad de que las minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia en los órganos de representación política. Ciertamente, la característica más marcada en esta época fue la presencia marginal o casi exclusión a la que se había relegado a los pocos partidos políticos de oposición, para facilitar que el Partido Revolucionario Institucional, PRI, capturara casi la totalidad de los espacios de gobierno, no sólo en el ámbito federal sino también en el ámbito local, como sucedía en Baja California. De esta manera, en coincidencia con lo que afirman J. Carpizo (1978) y J. M. Calderón (1972) al referirse a la situación nacional, en Baja California también el partido se convirtió en un aparato funcional al servicio del Ejecutivo, que ejercía su poder casi discrecional, y convirtió a los otros poderes, Legislativo y Judicial, en los que se reproducía, casi sin objeción, a su voluntad.

En efecto, con la reforma electoral de 1979 se dio un paso al proceso de democratización del Estado, al abrir la posibilidad de la participación institucionalizada para el fortalecimiento del órgano legislativo de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema. Cabe mencionar que en este avance se incrementó el número de diputaciones locales de 11 a 15. En esta forma, en el proceso electoral de 1980 para la conformación de la X Legislatura, por primera ocasión fueron electos tres diputados de otro partido distinto al PRI, en este caso del PAN. Mediante esta reforma también se permitió el acceso a todos los partidos políticos a la televisión y a la radio.

Esta ley electoral estuvo vigente hasta 1994, es decir, quince años y sólo fue reformada en una ocasión, el 10 de marzo de 1992. Cabe destacar que en esta última reforma se determinó la creación de la credencial estatal para votar con fotografía, primera y única en el país, la cual se empezó a aplicar en las elecciones estatales y la eliminación, por tanto, en estas elecciones de la credencial federal para votar.

Segunda etapa: De Desarrollo. En Baja California, en la década de los noventa inicia una nueva etapa de su sistema electoral, en congruencia con la renovada visión de un constitucionalismo electoral en el ámbito federal de esta década. Particularmente, con las fuertes reformas federales a la normativa electoral que se vinieron realizando para avanzar hacia mayores posibilidades de vida democrática en 1989, 1990, 1994 y 1996. Por lo que respecta a la reforma electoral federal

2007-2008 y la última de 2012, se remite para su revisión a la tercera etapa de este trabajo.

En esta segunda etapa, llamada para efectos de este estudio *De Desarrollo*, se observa que las revisiones electorales en Baja California han sido permanentes, con una frecuencia de tres años, tanto en el ámbito constitucional como legal. Adicionalmente, se han realizado reformas en otras materias constitucionales correlativas que inciden en el ámbito político electoral, como en el caso de las reformas a los apartados constitucionales sobre los órganos del Estado y sobre el régimen municipal.

La primera reforma constitucional en materia electoral de esta segunda etapa fue realizada en esta entidad federativa en 1994, que tuvo como antecedente las reformas electorales federales de 1990, 1993 y 1994.

Esta reforma constitucional abre un nuevo capítulo en la historia electoral estatal, que siguiendo el esquema del sistema federal, y considerando el contexto político que se vivía en esta entidad federativa se reformaron los arts. 5, 20, 21, de la ley fundamental. Además de manera inmediata se promulgó un nuevo ordenamiento electoral, que fue publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el día 15 de diciembre de 1994, con el carácter de Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, LIPE. Tomando en cuenta el cambio estructural que se dio al sistema electoral de nuestro país en esta época, naturalmente esta nueva normativa es mucho más amplia y con una nueva sistematización, por primera vez en libros, que fueron ocho, con sus respectivos títulos, capítulos y 541 artículos.

Esta sexta normativa es base del nacimiento de autoridades electorales autónomas, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, con la creación del Instituto Estatal Electoral y del Tribunal Electoral, además de establecer 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.

El diseño institucional que se adoptó en Baja California para la conformación de las autoridades electorales se realizó siguiendo la pauta del naciente Instituto Federal Electoral, por lo que debe aceptarse que el reconocimiento al desarrollo del derecho electoral y el diseño de sus instituciones en el ámbito nacional, lo es también en el ámbito local. La doctrina, en palabras de J. 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 (J. Ackerman, 2009: XI).

En el mismo sentido, J. de J. Orozco 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» (J. de J. Orozco, 2009: 198).

Es rescatable, asimismo, la opinión de G. Armienta sobre la importancia del derecho electoral, cuando afirma 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» (G. Armienta, 2007: 33).

En sustento a lo expuesto por los autores anteriores, se encuentra el incremento de importante literatura producto de serias investigaciones realizadas en esta etapa de la vida electoral en México, entre las que se encuentran: J. Ackerman (2007), *Organismos Autónomos y Democracia, El caso de México*, México, IIJ-UNAM; F. de Andrea (2009), *Conformación y desempeño del consejo general del IFE bajo las reformas electorales de 2007*, México, UNAM; A. Nassif (2003), *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa; M. Carbonell (2005), *La construcción de la Democracia Constitucional*, México, Porrúa; J. Cárdenas y otros (2009), *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; J. Carpizo (2007), *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM; J. de J. Covarrubias (2008), *Derecho constitucional electoral*, México Porrúa; R. Dahl (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos; M. Elizondo (2005), *Temas selectos de derecho electoral; formación y transformación de las instituciones*,

México, Instituto Electoral de Chihuahua; F. Galván (2006), *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa; M. González (1993), «Hacia una nueva ley de partidos políticos en México», trabajo publicado en la obra *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México; otro trabajo de este mismo autor es «Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007», publicado en la obra *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*; M. Granados (2005), *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa; A. Lujambio (2002), *Adiós a la excepcionalidad régimen Presidencial y gobierno dividido en México. Estrategias y Propuestas para la reforma de estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; M. Merino (2003), *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica; J. Miranda (2005), *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; L. Morlino (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de estudios de política comparada A.C.; S. Nieto (2003), *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; C. Olea y J. P. Huber (2006), *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa; J. de J. Orozco (2006), *Justicia electoral y garantismo jurídicos*, México, Porrúa-UNAM; J. Orozco (1993), *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa; J. Patiño (1994), *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM; J. Silva-Herzog (2006), *La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política*, México, Fondo de cultura económica; J. Woldenberg (2003), *Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF. Asimismo, se encuentran las obras colectivas producto de reuniones nacionales sobre el tema: J. Ackerman (coord.) (2009), *Nuevos Escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México UNAM; Memoria coordinada por D. Valadés y D. Barceló (2005), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM; C. Cansino e I. Covarrubias (coord.) (2007), *Por una democracia de calidad, México después de la transición*, México, Centro de estudios de política comparada A.C.; C. Elizondo y B. Nacif (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica; G. Luken y V. Muñoz (2003), *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo; J. de J. Orozco (1999) (comp.), *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; D. Zovatto y J. de J. Orozco (2008) (coords.), *Reforma Política*

y *Electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, entre otras.

Efectivamente, esta nueva etapa se significa por el desarrollo del Derecho electoral, con una alta producción de obras, destaca también la proliferación; de revistas sobre la materia publicadas por instancias académicas, así como por el Instituto Federal Electoral, los institutos electorales estatales y por los tribunales electorales, tanto el federal como estatales. Asimismo, a partir del trascendente cambio en esta materia de principios de los noventa se han constituido asociaciones académicas para el estudio de estos temas y la realización de congresos, encuentros y otras acciones de análisis.

Como se acredita, puede afirmarse que en esta etapa, con el surgimiento del sistema electoral mexicano, se da también un florecimiento doctrinal y académico del Derecho electoral como disciplina de estudio, por el interés y entusiasmo que despertaron las nuevas formas de concebir las instituciones y procedimientos electorales. Efectivamente, ya se pudo hablar en México de una nueva rama del derecho diferenciada, con autonomía normativa, jurisdiccional, procedimental y didáctica.

Con el nuevo diseño institucional electoral en Baja California, se da nacimiento al Instituto Estatal Electoral. Así el IEE nace como un organismo depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones. A este organismo se le otorgó la naturaleza de «público, autónomo e independiente en sus decisiones, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de la atención del sistema administrativo electoral [...]. Que en el ejercicio de esta función pública, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad».

Se determinó en la Ley Electoral local que el IEE tendría su sede en la capital del Estado con ejercicio de sus funciones en todo el territorio, conforme a la siguiente estructura: un Consejo Estatal Electoral, Consejos Municipales Electorales, Consejos Distritales Electoral y Mesas Directivas de Casillas. La función administrativa se depositó en una Dirección General y en la Dirección General también del Registro Estatal de Electores.

Otro cambio incorporado en esta normativa electoral local de 1994 es el reconocimiento al derecho de los partidos políticos para disponer de tiempos en forma igualitaria en los medios de comunicación; la organización obligatoria por parte del Instituto Estatal Electoral para los partidos políticos de debates; y el otorgamiento también a los partidos políticos de la prerrogativa para gozar de financiamiento público estatal.