

664  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**ANALISIS Y TRASCENDENCIA DE LA REFORMA  
POLITICA MEXICANA DE 1989-1990 EN EL  
MARCO SOCIO-POLITICO, JURIDICO  
Y ECONOMICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**VICTOR HUGO PEREZ HERNANDEZ**



---

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

1991

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# CONTENIDO

INTRODUCCION . . . . .	6
CAPITULO PRIMERO . . . . .	9
I. SOCIEDAD, ESTADO Y DEMOCRACIA. . . . .	9
I.1 DE LA DEFINICION A LA APLICACION DE LOS CON- CEPTOS. . . . .	9
I.2 REPERCUSIONES EN EL MOMENTO ACTUAL. . . . .	18
II. REFORMA POLITICA. . . . .	21
II.1 SU TELEOLOGIA Y PRAXIS. . . . .	21
II.2 INTERRELACION REFORMA POLITICA-DEMOCRACIA. . . . .	23
III. PARTIDOS POLITICOS. . . . .	25
III.1 CONCEPTUALIZACION SOCIO-JURIDICA. . . . .	25
III.2 BOSQUEJO HISTORICO. . . . .	34
III.3 PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. . . . .	37
IV. PROCESOS ELECTORALES. . . . .	54
IV.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO. . . . .	54
IV.2 ORGANIZACION ELECTORAL. . . . .	56
CAPITULO SEGUNDO . . . . .	61
I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA POLITICA. . . . .	61
I.1 DE 1812 A 1917. . . . .	61
I.2 CONSTITUCION DE 1917. . . . .	66
I.4 LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946. . . . .	75
I.5 LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951. . . . .	77
I.6 LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTO- RAL FEDERAL DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963. . . . .	78
I.7 LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE ENERO DE 1973. . . . .	81
I.8 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977. . . . .	83
I.9 REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTO- RAL DE 1986 Y EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987. . . . .	88
CAPITULO TERCERO . . . . .	95
I. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE OCTUBRE DE 1989. . . . .	97
I.1 CONTENIDO. . . . .	97
I.2 COMENTARIO. . . . .	105

II.	CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990.	107
	II.1 CONTENIDO.	107
	II.2 COMENTARIO.	119
III.	ADICION AL TITULO VIGESIMO CUARTO DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.	122
	III.1 CONTENIDO.	122
	III.2 COMENTARIO.	125
CAPITULO CUARTO.		129
I.	ANALISIS SOCIO-POLITICO.	129
	I.1 IMPACTO SOCIAL.	129
	I.2 TESIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.	134
	I.3 LA REFORMA POLITICA DESDE LA OPTICA INTERNACIONAL.	140
	I.4 REPERCUSIONES DEL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO COMO ELEMENTO DEFINITORIO DE LA FUNCION ELECTORAL.	148
	I.5 LA REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL.	152
II.	ANALISIS JURIDICO.	158
	II.1 CAMBIOS AL PROYECTO ORIGINAL.	158
	II.2 LA NUEVA BUROCRACIA ELECTORAL.	163
	II.3 EL DELITO ELECTORAL DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 406 DEL CODIGO PENAL.	168
	II.4 PODER ELECTORAL.	170
	II.5 PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO ELECTORAL.	174
III.	ANALISIS ECONOMICO.	177
	III.1 CUESTION PRESUPUESTAL.	177
	III.2 SISTEMA DE IDENTIFICACION.	180
	III.3 ESTIMACIONES DE COSTOS DE CAPACITACION Y ADMINISTRACION ELECTORAL.	183
	III.4 USO INDEBIDO DE LA CUENTA Y OBRA PUBLICAS EN MATERIA ELECTORAL.	184
CONCLUSIONES.		189
PROPOSICIONES.		193
BIBLIOGRAFIA.		205

# INTRODUCCION

## INTRODUCCION

Dentro de las reformas globales en que esta empeñado el pueblo de México, un capítulo especial y muy importante, decisivo a nuestro modo de ver, esta constituido por las reformas políticas.

Las reformas políticas buscan en términos generales lograr una mayor participación de la ciudadanía en la vida política nacional y una mejor vida democrática del país, en otras palabras, luchar contra desviaciones y deformaciones ocurridas en el desarrollo nacional así como el destierro de procedimientos viciosos y marginados políticos.

Vivimos tiempos rápidos que exigen reformas oportunas y profundas, no aparentes o superficiales; requerimos verdaderas innovaciones dentro de un plan integral de transformación de la sociedad mexicana. Un plan conjunto, para la modificación de la sociedad en su conjunto, en el que es preciso cuidar de sobremanera la vinculación entre cada una de las reformas, para no dar lugar a tropezos, a cambios aislados, contra-productivos precisamente por fragmentarios.

Es ahí donde emana nuestro interés en analizar y determinar la trascendencia socio-política, jurídica y económica de la reforma política electoral mexicana de 1989-1990 promovida por el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, consecuencia directa de la desconfianza e inconformidad ciudadana hacia los ordenamientos reguladores de las elecciones, esto es, de los mecanismos que dan legitimidad al poder público y por consiguiente a su actuación.

A lo largo de este trabajo y en especial al concluirlo pretendemos hallar respuesta a si se trata de una reforma profunda y revolucionaria o tan sólo de una reforma meramente desarrollista, y en ese caso, proponer los cambios pertinentes.

Los índices del progreso nacional nos importan en la medida en que per-

miten el progreso de las mujeres y hombres de México en lo social, en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en lo cultural.

Ahora bien, el presente estudio lo hemos dividido en cuatro capítulos:

El primer capítulo contempla un marco conceptual básico, en el cual repasamos la teoría y práctica de los elementos constantes e importantes que influyen y tienen que ver con nuestro estudio y que si bien no son el objetivo central del trabajo, nos permiten comprender mejor y tener una visión universal de nuestro tema.

En el segundo capítulo, contenemos los antecedentes legales que en el acontecer histórico del México independiente han antecedido a las actuales disposiciones constitucionales y legales en materia electoral federal y que consideramos de mayor importancia. De poco se puede aprender más que de un rico proceso histórico como el del pueblo mexicano.

El capítulo tercero, comprende el fundamento de nuestro estudio, es decir, las reformas político electorales de 1989 y 1990. Además del marco jurídico propiamente dicho, en el transcurso de ese capítulo, iniciamos el análisis de las reformas.

Finalmente, en el capítulo cuarto, al mismo tiempo de continuar con el análisis abarcamos la trascendencia de la reforma política, lo cual nos permitirá plasmar las conclusiones y en su caso las propuestas pertinentes, de la presente investigación en su oportunidad.

Por último, queremos hacer las siguientes reflexiones, que consideramos constituyen el verdadero significado de este trabajo de tesis:

Para ser partidario verdadero de los cambios, se necesita creer en los valores, como la libertad del hombre y la dignidad humana, inconcebible esta última sin la justicia social y creer en ese humanismo revolucionario que asigna al hombre el papel de actor de una historia que adquiere

---

significado en cuanto es para el hombre mismo.

Esta actitud nos exige también creer en los medios, en los instrumentos adecuados para hacer que imperen dichos valores, para lograr los fines que nos guían. Si se cree en la equidad y en la justicia como fin, debemos estar convencidos de que sólo a través del Derecho podemos alcanzar estos fines o acercarnos a estos valores, necesitamos pues, ser partidarios auténticos de los cambios y tener una concepción general de la sociedad en que vivimos y de la sociedad que queremos.

Esa lección es imperecedera y todos debemos tratar de imitarla.

C A P I T U L O  
P R I M E R O  
C O N C E P T O S G E N E R A L E S

## CAPITULO PRIMERO

## CONCEPTOS GENERALES

## I. SOCIEDAD, ESTADO Y DEMOCRACIA.

## I.1 DE LA DEFINICION A LA APLICACION DE LOS CONCEPTOS.

Todo conocimiento e investigación de las Ciencias Sociales implica el estudio de los fundamentos básicos de su contenido; por ello nuestro marco conceptual requiere abordar aquellos que integran el presente capítulo.

La sociedad en un sentido amplio es un conjunto de individuos caracterizados por sus relaciones sociales, comunes y recíprocas.

El análisis del concepto sociedad ha sido llevado a cabo en un sentido general y fundamental a través de los siguientes puntos:<sup>1</sup>

- a) El campo de las relaciones intersubjetivas, o sea, las relaciones humanas de comunicación.
- b) La totalidad de los individuos entre los cuales existen estas relaciones.
- c) Un grupo de individuos entre los cuales existen tales relaciones de una u otra manera.

En relación al inciso a), fue introducido en la cultura occidental por los escritores latinos como Cicerón,<sup>2</sup> que lo tomaron del estoicismo. En los

---

<sup>1</sup>Abbanano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, p. 1087.

<sup>2</sup>Cicerón. *Los Oficios*, p. 44

escritores griegos clásicos el aspecto estatal y el aspecto social están fusionados e indiferenciados en el concepto de la polis; el cosmopolitismo de los estoicos permite su disociación y por lo tanto, la consideración de la sociedad como independiente del estado, o sea, de la organización política.

Estas ideas reaparecen en el iusnaturalismo moderno. Thomas Hobbes, en su obra "Leviathan", hablaba de la sociedad como de una asociación debida a las necesidades humanas y al temor, esto es, como constituida por relaciones humanas de utilidad recíproca.

En este sentido, Pufendorf, en su "De iure naturae", concibe a la sociabilidad como una ley natural consistente en la disposición del hombre hacia el hombre, gracias a la cual el uno se siente vinculado al otro por la benevolencia, la paz y la caridad.

Kant<sup>3</sup> y Fichte<sup>4</sup> indirectamente, definen a la sociedad como resultado de la tendencia natural del hombre a la sociabilidad.

Desde este punto de vista, la consideración de la sociedad puede consistir en dos variantes:

- 1ª La consideración de los fines que el género humano en su totalidad debe de perseguir y de los medios que la razón señala para el logro de tales fines. (Las doctrinas políticas de los autores griegos como Platón y Aristóteles, así como las doctrinas iusnaturalistas son, en este sentido, teorías de la sociedad).
- 2ª La consideración de las condiciones que, en la línea de hechos hacen posibles las relaciones humanas. Estas condiciones han sido definidas de diversas maneras y su definición, puede decirse, es la primera tarea de la Sociología. (Max Weber las ha reconocido en la acción social que ocu-

<sup>3</sup>Kant, Immanuel. *Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*, p. 41.

<sup>4</sup>Fichte, J. C. *Discurso de la Nación Alemana*, p. 74.

re conforme a ordenamientos deliberados y relativamente constantes).<sup>5</sup>

Por cuanto hace al inciso b), el concepto de la sociedad, se refiere a la totalidad de los individuos entre los cuales existen relaciones intersubjetivas, esto es, como mundo social, estando relacionado con la idea de la sociedad como un organismo o superorganismo.

En esta corriente organicista de la sociedad se ubican los estoicos, los célebres Augusto Comte, Spencer y como variantes de ellas las doctrinas de Hegel,<sup>6</sup> quien ve en la sociedad civil una fase imperfecta o preparatoria del Estado, la cual es sostenida sin cambios por Marx.<sup>7</sup>

Por último, el inciso c) establece que el concepto de sociedad es un conjunto de individuos caracterizado por una actitud común; la palabra se usa comúnmente en el lenguaje ordinario y en las disciplinas sociológicas. En este significado, la palabra designa tanto a un grupo de individuos como la institución que caracteriza al grupo.

Además de lo anterior, en cuanto a su evolución, las formaciones sociales se han clasificado por un lado, en las relaciones permanentes cuya razón de ser radica en ellas mismas, como son el matrimonio y el clan y por otra parte, en la basada en la organización racional para la obtención de fines externos.

Las primeras comunidades estaban basadas en la participación total del hombre en su grupo, lo que Lewis H. Morgan denominó "Sociedad Tribal",<sup>8</sup> cuyo aumento en el número de sus integrantes produjo la transición de un conglomerado simple y homogéneo a una sociedad militar basada en un principio jerár-

<sup>5</sup>Weber, Max. *Economía y Sociedad*, p. 262.

<sup>6</sup>Hegel, G. W. F. *Principios de la Filosofía del Derecho*, pp. 181 y 182.

<sup>7</sup>Marx, Carl. *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*, p. 70.

<sup>8</sup>Morgan, Lewis H. *La Sociedad Primitiva*, p. 77.

quico que luego mediante la evolución, derivó en una sociedad estratificada en clases, apareciendo la sociedad industrial dominada por la Ley.

Con la aparición de la burguesía se destruyeron las relaciones feudales y aquella creó su propia sociedad sustentada en el beneficio económico y en la explotación eficiente del trabajo y en las relaciones impersonales, al contrario de las sociedades primitivas donde existía una preponderancia del parentesco y de la vida doméstica; de una sociedad rural donde imperaba la costumbre y la religión se ha pasado a una sociedad urbana, compleja, donde predomina el contrato y el consentimiento mutuo.

Ahora bien, cuando la sociedad se organiza políticamente surge el Estado.

El Estado es la organización de un grupo humano que se estructura política y soberanamente, así como también, es el Poder Supremo para solventar y resolver cuantos problemas surjan dentro de él.

Además, el Estado es un régimen Jurídico de una unidad Jurídica servida por un cuerpo de funcionarios. El Estado implica la unidad de un Poder Autónomo al cual compete promulgar las leyes garantizadoras del orden en provecho común. Conviene aquí señalar que no es lo mismo el Estado que la Nación.

La Nación es la comunidad histórica unida por vínculos económicos, religiosos, culturales, étnicos, lingüísticos y geográficos.

Para Renán, la Nación es un "plebiscito cotidiano" y para Jellineck, es "algo esencialmente subjetivo, esto es, la característica de un determinado contenido de conciencia".<sup>9</sup>

En síntesis, el Estado es la expresión político-institucional de la Nación.

---

<sup>9</sup>Jellineck, Jorge. *Teoría General del Estado*, p. 8.

Se pueden distinguir tres conceptos fundamentales de Estado:

1. La concepción organicista, por la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos.
2. La concepción atomista o contractual, según la cual el Estado es una creación de los individuos.
3. La concepción formalista, según la cual el Estado es una formación Jurídica.

Las dos primeras concepciones se han alternado en la historia del pensamiento universal en tanto que la tercera es moderna y en su forma pura ha sido formulada solamente en los últimos tiempos.

Por lo que hace a la primera concepción, la organicista, se funda en la analogía entre el Estado y un organismo viviente. Estas ideas tienen su origen en el pensamiento de los mismos organicistas que definen a la sociedad y que mencionamos en las páginas anteriores. (Platón, Aristóteles, Comte, Spencer, Hegel, Marx, etc.).

El fin que toda concepción organicista se propone es siempre el valor superior del todo en relación con el de las partes.

En cuanto a la segunda concepción, la atomista o contractual, es aquella que considera al Estado como obra humana pero que no tiene la dignidad de sus caracteres, que le han sido concedidos por los individuos que lo han creado.

Esta fue la concepción del Estado que tuvieron los estoicos, que lo consideraban "rex populi".

En general, esta concepción es opuesta y simétrica a la precedente. Por ella, el Estado no tiene más poderes que los que los individuos le hayan reco-

nocido o conferido y su unidad no es sustancial u orgánica, no precede ni domina a sus miembros, sino que es la unidad de un pacto o de una convención y vale solamente dentro de los límites de la validez del pacto de la convención.

A veces, sin embargo, en el tronco mismo del contractualismo se insertan las exigencias propias del organicismo.

Finalmente, la tercera concepción, la formalista, que es aquella que contempla lo que los Juristas denominan actualmente el aspecto sociológico del Estado, o sea, el reconocimiento de su realidad social como una comunidad residente en un territorio determinado; dicho reconocimiento ha sido considerado como fundamento de la descripción que Juristas y filósofos del siglo XIX formularon y que se expresa diciendo que el Estado tiene tres elementos característicos: la Soberanía o Poder Supremo, el Pueblo y su Territorio.

El concepto sociológico de un modelo efectivo de comportamiento orientado hacia el ordenamiento Jurídico no es un concepto de Estado pero lo presupone; es un concepto Jurídico.

Esta doctrina define de modo simple los elementos tradicionalmente considerados como propios del Estado:

1. El territorio no es más que la esfera territorial de validez del ordenamiento Jurídico denominado Estado.
2. El pueblo no es más que la esfera humana de validez del mismo ordenamiento, o sea, los límites del grupo de individuos a los cuales se extiende la validez del ordenamiento Jurídico.
3. En cuanto a la soberanía, Kelsen afirma que el reconocerla al Estado depende de la elección que se haga en lo que se refiere a la hipótesis del Derecho Estatal o del Derecho Internacional.

Si se acepta la primera, el Estado es soberano sólo en el sentido rela-

tivo de que ningún otro ordenamiento fuera de la internacional es superior a su ordenamiento Jurídico. Si se acepta el segundo, el Estado es soberano en el sentido absoluto y original del término.

La soberanía denota el poder supremo dentro del Estado. Cuando hablamos el término en el Derecho Internacional, estamos frente al reverso de la misma moneda, puesto que todos los Estados son iguales e igualmente Estados. La soberanía no implica ya la idea de supremacía, sino al contrario la de independencia. Se usa también en un sentido secundario en las leyes internacionales denotando la autoridad que un Estado tiene sobre su territorio o sus ciudadanos, los que se hayan respectivamente bajo su soberanía territorial y personal<sup>10</sup>.

La soberanía es un concepto Jurídico; todo Estado es limitado y tiene necesariamente fronteras, únicamente dentro de ellas cabe indagar con provecho acerca del poder supremo, fuera de los límites en los cuales es eficaz un mandato superior determinado, debe haber un espacio en que no lo es o en que sólo lo es concurrentemente con otros. La independencia de cada Estado presupone la de los demás.

Así pues, desde el punto de vista formalista, el Estado es una sociedad políticamente organizada por ser una comunidad constituida por un ordenamiento coercitivo, y este ordenamiento coercitivo es el Derecho.

La doctrina formalista representa una notable simplificación del tradicional concepto descriptivo de Estado, pues reúne todos sus elementos en la noción fundamental del ordenamiento Jurídico.

Por otro lado, establece la equivalencia de todos los ordenamientos Jurídicos en cuanto a todas las formas de Estado. El formalismo kelseniano no permite establecer una diferencia cualquiera entre Estado absolutista y Estado liberal, entre Estado democrático, colectivo, etc.

---

<sup>10</sup>Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*, p. 63.

Desde el punto de vista de Kelsen, la expresión "Estado de Derecho" con la cual se designa al Estado que garantiza los denominados derechos inalienables, no tiene sentido, por cuanto a que en su concepción Estado y Derecho coinciden.<sup>11</sup>

El Gobierno es el órgano encargado de dirigir al Estado y de ejercer su poder.

El maestro Don Andrés Serra Rojas define ese poder como: "Una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en una organización política determinada".<sup>12</sup>

El modo en que se accede y ejerce dicho poder, no es otra cosa que la forma de gobierno.

Y dentro de las diversas formas de gobierno, es la democracia, la que atañe a nuestro estudio.

La democracia, de modo general se conceptualiza como la doctrina favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. También como el predominio del pueblo en el gobierno de un Estado.

La forma de gobierno democrático, surgió en las ciudades Estado de la antigua Grecia y más especialmente en Atenas a partir de Clisóstenes, pero fue durante el período de Pericles cuando alcanzó su mayor esplendor. Sin embargo sólo participaban en la democracia Griega los que poseían el título de soberanía, minoría dentro del conjunto de la población.

Las limitaciones dentro de la democracia griega atendiendo a la ciudadanía, se acentuaron en Roma donde aún en los tiempos republicanos, el poder estaba en manos de una clase oligárquica, la de los patricios, que ocupaba

---

<sup>11</sup>Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, p. 179.

<sup>12</sup>Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política Tomo I*, pp. 304 a 306

todos los cargos públicos importantes.

Con la caída del imperio romano, durante varios siglos, sólo la Iglesia Católica mantuvo su unidad y su forma de poder centralizado.

La era de la democracia en la edad antigua, como se puede apreciar, acabó con la instauración del imperio en Roma.

La sociedad esclavista dio paso al feudalismo y éste, a su vez, a las monarquías absolutas.

En la Edad Media, Santo Tomás distinguió entre monarquía y poliarquía, dividiendo esta última en aristocracia y en democracia.

Pero durante todo este tiempo se fueron gestando las fuerzas que permitirían una mayor participación del pueblo en las tareas políticas.

La Carta Magna instauró en Inglaterra las primeras libertades democráticas y los gremios de las ciudades italianas lograron una considerable participación en el gobierno a finales de la Edad Media.

Con el auge en el siglo XV de una clase comercial urbana se desarrollaron los Estados nacionales de España, Francia e Inglaterra, gobernados por monarquías autocráticas que con el tiempo se hicieron más o menos ilustradas y reformistas.

Fue una potente clase, la burguesía, la que abrió el camino hacia la democracia. Inglaterra, en el siglo XVII, pudo instaurar un régimen que la convirtió en una monarquía parlamentaria con grandes limitaciones para el Poder Real.

La Revolución Inglesa sentó las bases de la soberanía popular y esta idea fue radicalizada y difundida por la Francesa de 1789. Inmediatamente anterior es la famosa clasificación de Montesquieu entre República (en la que

el pueblo tiene el poder soberano), Monarquía (en la que uno solo gobierna pero con leyes establecidas) y Despotismo (en que uno solo sin ley ni reala, rige todo según su voluntad).

La difusión de las ideas democráticas y la bancarrota de la nobleza y del Poder Real absoluto, sobrevino casi dos siglos después, con la Revolución Francesa y la instauración de un régimen republicano, que tuvo su antecedente inmediato en la forma de gobierno adoptada por los Estados Unidos de América.

Los problemas creados por la Revolución Industrial hicieron que el sistema liberal envejeciera pronto y los regímenes democráticos adquirieran un carácter social, limitándose la libertad individual ahí donde lesionara los intereses de la mayoría del país.

Actualmente prevalece la doctrina con el criterio de la accidentalidad de las formas de gobierno, dándole a esta frase el significado de que hay buenas y malas monarquías y repúblicas. Hoy el punto neurálgico consiste, sobre todo, en la mayor o menor participación del pueblo en la elección y control de los gobiernos distinguiéndose principalmente entre democracias de diversos tipos y dictaduras de diversas clases.

## I.2 REPERCUSIONES EN EL MOMENTO ACTUAL.

Dice el maestro Ignacio Burgoa:<sup>13</sup> "... si analizamos sin ningún prejuicio ideológico los actos, las aspiraciones, las inquietudes, las tendencias y en general la vida del hombre, podemos observar claramente que todo ello gira alrededor de un solo fin, de un solo propósito, tan constante como insaciable: superarse a sí mismo, obtener una perenne satisfacción subjetiva que pueda brindarle la felicidad anhelada."

---

<sup>13</sup>Burgoa, Ignacio. *Los Garantías Individuales*, p. 15.

Si tomamos en cuenta esta teleología inherente a la naturaleza del hombre se puede explicar y hasta justificar cualquier actividad humana; el hombre en cada caso concreto pretende conseguirlo mediante la realización de los fines específicos que se ha propuesto y que se determinan, particularmente, de acuerdo con una vasta serie de causas concordantes que sería prolijo mencionar.

De esta guisa podemos decir, sin salirnos de la normalidad, que los seres humanos por más diversos que parezcan sus caracteres y sus temperamentos, por más disímiles sus fines particulares, por más contrarias sus actitudes, coinciden en un punto fundamental: en una genérica aspiración de obtener su felicidad que se traduce en una situación subjetiva consistente en el bienestar duradero, que no es otra cosa que una satisfacción íntima permanente.

Las anteriores ideas se aplican también, a las sociedades humanas.

Es así que en la actualidad, en todo el mundo han surgido movilizaciones, algunas violentas otras no, que ven en la democracia la forma de gobierno más adecuada para alcanzar el bien común de la sociedad y por ende el fin teleológico que señala el Dr. Burgoa.

En la historia de la humanidad muchas han sido las ideas sociales con contenido de renovación o cambio de las estructuras preestablecidas, que sugnando por una mejoría social han trascendido las fronteras y contagiado a otras sociedades creando corrientes universales que de algún modo influyen y provocan, en mayor o menor medida, los objetivos buscados, como por ejemplo la Independencia de Estados Unidos de América y la Revolución Francesa.

En este mismo contexto se enmarca la lucha mundial por la democracia.

Ejemplos actuales y palpables, son entre otros, el fin de las dictaduras de países de la Europa Oriental, como consecuencia directa de la ya muy famosa política soviética de apertura mejor conocida como "Perestroika".

---

Destacan la caída del Muro de Berlín y la reunificación de Alemania; el ascenso del líder obrero Walesa del Sindicato de Solidaridad, a la presidencia polaca; el derrocamiento de Csheseku en Rumanía y la introducción de la propiedad privada y el fin del partido único en la U.R.S.S.

En Asia, son significativos los movimientos estudiantiles de la República Popular China tendientes a lograr espacios democráticos de participación política.

Por otra parte, en Africa, sobresale la lucha de la mayoría de la población de raza negra por terminar con el infrahumano régimen de Apartheid en Sud-Africa encabezada por Nelson Mandela.

En América Latina son alentadores la derrota de los gobiernos militares y el arribo al poder de los civiles como es el caso de Argentina, Brasil, Chile y en especial la demostración del ejercicio democrático pleno y el respeto absoluto a la voluntad ciudadana hecha por el gobierno sandinista de Nicaragua.

En México son relevantes la organización estudiantil llevada a cabo dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México en los últimos cuatro años para decidir conjuntamente con los demás sectores universitarios, su funcionamiento.

Pero sin duda alguna más relevante es aún, la conciencia ciudadana de participación política manifiesta desde los comicios federales del 6 de Julio de 1988 que introdujeron por primera vez en la historia postrevolucionaria una oposición política de contrapeso.

Las reformas de las estructuras políticas por los cambios democráticos son en la actualidad la base de todo desarrollo social.

---

## II. REFORMA POLITICA.

### II.1 SU TELEOLOGIA Y PRAXIS.

En México se ha dado en llamar Reforma Política a la renovación de los ordenamientos de los procesos electorales así como de las instituciones del mismo género, que a través de su aplicación y funcionamiento dan legitimidad a los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuando se habla de Reforma Política se debe partir de la convicción de que todo proceso político debe entrañar la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad debe ser uno solo y no tener otro origen que la voluntad del pueblo.<sup>14</sup>

La Reforma Política debe representar la decisión de fortalecer el Estado de Derecho y vigorizar las reformas democráticas que deben regir nuestra convivencia social.

Una Reforma Política correcta debe renovar el Derecho por la vía del Derecho para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público.

La Reforma Política no es un acto ni un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas Jurídicas y el esfuerzo de todos los mexicanos para promover el desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Todo avance social lleva implícito un avance político y todo avance político trae aparejado un mejoramiento económico; este último va de la mano con todo género de superación cultural así las reformas, reajustes y corrientes que tiendan a contemporizar con una sociedad madura en todos los órdenes significa evolución o revolución.

---

<sup>14</sup>López Moreno, Javier. *La Reforma Política en México*, p. 8.

En México se han dado ambas: la primera de ellas como continuación de un proceso dinámico que persigue y busca el entendimiento por encima del discernimiento, la unidad más allá de la solidaridad y el ejercicio de las libertades en sincronía con el interés general.

La segunda expresada en el estallido social de 1910, produjo en México una Reforma Política y por ende una Reforma Jurídica. Nació entonces, la Constitución de 1917, documento globalizador de aspiraciones y de anhelos populares que habrían de conducir a la nación por los senderos democráticos reivindicadores de la igualdad, seguridad, libertad y Justicia social.

La primera Reforma Política en el México contemporáneo, "... invistió al Estado con la suma de las facultades inherentes a su condición de coordinador de las instituciones nacionales, dotándolo de la capacidad política y legal necesaria para intervenir, amplia y profundamente, en la estructuración y en la dirección del sistema creado por la Revolución, entre cuyos postulados más valiosos y de mayor implicación son los relativos a asegurar el acceso de los sectores marginados de la población al desempeño de las funciones públicas, a la educación y al disfrute equitativo de la riqueza nacional".<sup>15</sup>

Como se puede apreciar, los cambios políticos y sociales no son producto de un simple capricho personal o de la espontánea declaración de grupos minoritarios y elitistas. Por el contrario, todo cambio político y social, toda Reforma Política surge y se nutre de un proceso histórico, en la necesidad de las mayorías de darse mejores condiciones de vida en la lucha cotidiana por alcanzar mejores estadios de desarrollo, en la legítima búsqueda de todos por encontrar los foros adecuados que permiten converger todo género de ideologías en aras del interés general, pero respetando el particular.

---

<sup>15</sup> Moreno Moreno, Manuel. *Cuadernos de Investigación* tomo I, p. 15.

## II.2 INTERRELACION REFORMA POLITICA-DEMOCRACIA.

La democracia hace posible garantizar el respeto a la voluntad del pueblo y pone a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad incorporando las diferencias.

La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México, constituye una idea política central en la que se expresan las luchas por la independencia nacional. Los hombres de la independencia concibieron una sociedad libre conformada de hombres iguales y gobernada por ellos, demandaron y conquistaron un régimen democrático.

La democracia como valor primordial de toda Reforma Política fue objetivo de lucha por los hombres del liberalismo al reafirmar el ideal de una república liberal, independiente, regida por el Derecho, capaz de acoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prósperos y protegidos por la ley.

La interrelación Reforma Política-Democracia también es evidente en la Revolución de 1910; es la bandera que inspira la lucha por el principio del Sufragio Efectivo y de la No Reelección.

Este valor consagrado en nuestra Constitución, encarnado en nuestras instituciones, reiterado en nuestros planes y programas de desarrollo y presente en la acción cotidiana, es el sistema de vida que ha alentado el progreso del México contemporáneo. Su perfeccionamiento impulsa la construcción de una nación renovada.

Por ello la Reforma Política debe pretender que nuestras instituciones sean legítimas en la medida en que dimanen de la voluntad histórica del pueblo y estén apoyadas por el mandato popular.

La democracia que nos debe regir, es aquella que acoga la expresión de todas las voces, que permita el juego de los contrarios renovando los puntos

de partida, las magnitudes y directrices del mandato del pueblo.

Como resultado de la gran Reforma Política derivada del movimiento de 1910, nuestra noción de democracia es una noción ensanchada y dinámica; es una noción de democracia integral, de alcance económico, social y político. Consagra el derecho de todos los mexicanos a recibir atención en las demandas fundamentales de su existencia. Se expresan en ella, los contenidos concretos del derecho a la educación y a la cultura, a la salud, a la vivienda, al trabajo, al bienestar, a una vida de calidad para todos los mexicanos.

También la soberanía del pueblo, el derecho de los mexicanos a contar con elecciones y a gobernarse, a designar y remover autoridades.

De esta forma se expresa un proyecto de organización social nacional. Un principio cualitativo y cuantitativo. Avanzar en la democracia es adelantar en el fortalecimiento de la patria y en la condición de sus hombres.

Por esa razón nuestra Constitución consagra a la democracia como una estructura jurídica, como un régimen político y como un sistema de vida en constante perfeccionamiento.

Cualquier Reforma Política que se precie de ser democrática, debe ser el instrumento fundamental con el que cuente la nación mexicana para integrarse como república soberana, para articular a todos los grupos sociales que la componen, para incorporar todos los rincones culturales y geográficos del país a la corriente fundamental de la historia del pueblo de México para definir y emprender las grandes tareas nacionales, para proponerse y alcanzar progresivas conquistas en el mejoramiento general de los mexicanos.

La democracia como la define el artículo 41 de la Constitución es la traducción de la soberanía popular en instituciones. Para concretarla es indispensable que la nación ejerza esta soberanía por conducto de los órganos de representación popular; esto implica la creación de instancias, la precisión de facultades, la multiplicación de causas y el perfeccionamiento de procesos

y garantías para recabar eficazmente la voluntad del cuerpo electoral y realizar así la importante acción democrática que consiste en traducir los votos en eficacia gubernamental.

El sentido profundo de la Reforma Política y, en el área de la vida política, la razón de la democratización integral es ése: contar con el andamiaje político e institucional que permita absolver plenamente nuestra condición de sociedad moderna y transcurrir pacíficamente en esta etapa de profundas transformaciones estructurales que los mexicanos hemos emprendido.

En suma, la estrecha relación existente entre la Reforma Política y la democracia se basa en que el ideal democrático no solamente se refiere al gobierno de la mayoría, es también la protección a la minoría en el juego auténtico jurídicamente tutelado, entre una y otra para permitir a la minoría aspirar eficazmente a volverse mayoría y a ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público.

Ni la impotencia de la minoría, ni la parálisis de la mayoría responden a una auténtica democracia; esta es antes bien, Juegos entre contrarios reconciliados periódicamente como resultado de una voluntad popular.

### III. PARTIDOS POLITICOS.

#### III.1 CONCEPTUALIZACION SOCIO-JURIDICA.

Las asociaciones creadas con el fin de intervenir en la gobernación de un Estado son los Partidos Políticos.

Don Andrés Serra Rojas dice que "... un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente para

representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental".<sup>16</sup>

En sus párrafos segundo y tercero el artículo 41 de la Constitución establece que los Partidos Políticos son: "Entidades de interés público, y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral ... que tiene como fin promover la participación del pueblo y que mediante su actividad en los procesos electorales contribuyen a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".<sup>17</sup>

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su libro segundo, artículos 22 y 23, nos marca lineamientos de los cuales se deduce que concibe a los partidos políticos como "la organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones", reservándose la denominación de Partido Político Nacional a las organizaciones políticas con registro definitivo,<sup>18</sup> clasificando a los partidos políticos en nacionales y con registro condicionado.

Max Weber define a los partidos políticos como "las formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de socialización efímeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, ser-

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría General del Estado*, p. 412.

<sup>17</sup> *Constitución Política de los E.U.M.*, Art. 41.

<sup>18</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Art. 22 y 23.

vidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, "según una concepción del mundo"). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos".<sup>19</sup>

Según Italo A. Luder, citado por Lucio Mendieta y Núñez, el partido político es una agrupación organizada de ciudadanos orientada hacia el poder, con un programa político-social como ideal vinculatorio para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de la voluntad estatal.<sup>20</sup>

José López Portillo considera que los partidos políticos son: agrupaciones legítimamente reconocidas por los regímenes constitucionales democráticos que tienden a organizar la opinión pública para procurar, dentro de los marcos legales, el control del gobierno, tanto en lo que se refiere a la elección de gobernantes, como a ideas, medidas legales, políticas y administrativas circunstancialmente deseadas.<sup>21</sup>

Para Jesús Reyes Heróles un partido político es una organización intermedia entre el Estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y modos de pensar de sus afiliados y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización. Le concierne coordinar intereses contrapuestos o supeditar los secundarios a los principales; alcanzar algunos objetivos y diferir otros, dentro de la jerarquización que, frente a las realidades, debe hacer de ellos.<sup>22</sup>

Heberto Castillo Martínez dice que un partido político es un instrumento de lucha de una parte de la sociedad para mantenerse en el poder o para llegar

---

<sup>19</sup>Weber, Max. *op. cit.*, pp. 228-229.

<sup>20</sup>Mendieta y Núñez, Lucio. *Los Partidos Políticos en México*, p. 42.

<sup>21</sup>López Portillo, José. *Genesis y Teoría General del Estado Moderno*, pp. 594-595.

<sup>22</sup>Dominquez Araozón, Edmundo. *Qué Piensan los Dirigentes Políticos Mexicanos*, pp. 16-17.

a él.<sup>23</sup>

Para nosotros, el partido político es la agrupación organizada de ciudadanos, que libremente se han unido en forma permanente, al amparo de un programa político-social y de un ideario que resume sus intereses comunes con la orientación fundamental de la conquista o la preservación del poder por la vía electoral o por lo menos para ejercer su influencia en las decisiones del Estado.

Es conveniente apuntar la opinión de Gramsci, en el sentido de que para que exista un partido es necesaria la confluencia de tres elementos fundamentales:<sup>24</sup>

1. Un elemento difuso, de hombres corrientes, medios, que en su participación ofrecen disciplina y fidelidad, no espíritu creador y altamente organizativo. Sin ellos el partido no existiría, pero el partido tampoco existiría solamente con ellos. Constituye una fuerza en cuanto que existe quien la centraliza, organiza y disciplina, pero en ausencia de esta fuerza cohesionadora se fragmentaría. Por supuesto que cualquiera de estos elementos puede convertirse en una de las fuerzas cohesionadoras.
2. Un elemento cohesionador principal, que centraliza en el campo nacional, y convierte en eficiente y poderoso un conjunto de fuerzas que, abandonadas a sí mismas, no contarían nada o casi nada. Por sí solo este elemento no formaría el partido, aunque lo formaría en todo caso más que el elemento difuso.
3. Un elemento medio, que articule el primer elemento con el segundo y los ponga en contacto no sólo físico, sino moral e intelectual (este elemento es el que más falla en los partidos políticos mexi-

<sup>23</sup> Domínguez Aragonés, Edmundo. *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>24</sup> Gramsci, Antonio. *Pequeña Antología Política*, pp. 46-47.

canos, porque hay una extrema penuria de cuadros dirigentes).

A lo anterior podemos agregar que en los partidos políticos modernos se contempla la permanencia como característica, además de una estructura jerárquicamente organizada con división de funciones, así como los objetivos que constituyen una voluntad encaminada a alcanzar y ejercer el poder político y una voluntad de buscar y encontrar el apoyo popular.

No debemos confundir a los partidos políticos con las fracciones políticas que dividían a las antiguas repúblicas, tampoco con los clubes políticos en donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, o como en el caso de México con las primeras organizaciones que con fines electorales se erigían en torno de un personaje, o con los clanes y camarillas.

Los partidos políticos, son por tanto, grupos de presión en el que pueden estar presentes uno o más factores reales de poder.<sup>25</sup>

Así tenemos que los partidos políticos se pueden clasificar de diversas formas a saber:

1. Atendiendo a su estructura, pueden ser: a) Directos, que se son aquellos en los que los ciudadanos se integran individualmente al partido; b) Indirectos, cuando se admiten a organizaciones completas; c) De Quadro, también llamados de élite, son los que les interesa reunir notabilidad y no cantidad de afiliados y que están orientados a satisfacer exclusivamente sus intereses; d) Los de Masas, que pretenden tener y representar los intereses de la mayor parte de la población.
2. Atendiendo a su conformación social, se clasifican en tantas clases sociales lo integren.

---

<sup>25</sup>El primer pensador en utilizar el término de 'factores Reales de Poder' y el de 'Estado', así como definirlos fue Maquiavelo.

3. Por su ideología pueden ser de izquierda, de derecha o mixtos.
4. En la especie, encontramos: a) Los partidos oligárquicos que son aquellos que no buscan la afiliación masiva sino selectivamente la adscripción de personalidades destacadas por su significación social, su poder económico o su vocación política, el objetivo de estos grupos, no es elegir a los líderes ni intervenir en la discusión de los programas, sino fundamentalmente apoyar a los candidatos del partido, su nivel de militancia es prácticamente nulo, su irradiación puede considerarse voluntariamente limitada y su coherencia ideológica es más implícita que explícita, como por ejemplo los partidos británicos.

b) Los partidos socialistas aparecen como consecuencia de la organización autónoma de la clase obrera para conseguir la destrucción de la sociedad burguesa, hallando su primera fórmula en la mezcla de sociedades de resistencia, como sindicatos y sociedades de pensamiento.

En un principio la dirección socialista fue representada por Marx por cuanto hace a su ideología, se trataba de dotar a la clase obrera de una organización política capaz de destruir el Estado burgués y sentar las bases de uno nuevo que iniciase el camino hacia su propia extinción. Se trataba de crear organizaciones con amplia afiliación que debían llevar la lucha al terreno del Estado, y tales organizaciones son los partidos socialistas.

El triunfo de la Revolución Socialista en Rusia en 1917 bajo la dirección del Partido Bolchevique, significó la consolidación de una concepción distinta del partido que gracias a la creación de la Internacional Comunista o III Internacional se extendió a los restantes países.

Desde otra perspectiva, con la creación de un partido único en la Unión Soviética, al relacionar su interpretación de partido de la clase obrera no por su contenido sino por su teoría y con la afirmación de que la desaparición de la clase implicaba la de los partidos, se llegó a la afirmación de que los

restantes partidos eran burgueses y que al socialismo le correspondía el partido único. La dictadura del proletariado significaba la dictadura de los partidos comunistas.

c) Los partidos anarquistas no permiten otro tipo de organización política, aparecen después de la Comuna de París de 1871, produciéndose en el seno de la Asociación Internacional de Trabajadores; la ruptura entre Karl Marx y Mikhaíl Bakunin significó no sólo un enfrentamiento entre ideologías, cosmovisiones y personas, sino también entre concepciones distintas de la organización política.

Para el anarquismo que encarnaba Bakunin, la política era una creación burguesa, debía destruir al Estado para alcanzar la libertad, la anarquía. Implicaba el rechazo de todas las formas burguesas, tanto de la democracia como de sus instrumentos.

d) Los partidos fascistas, hacen como consecuencia directa de la inestabilidad social creada a partir del aumento de la fuerza de socialistas y comunistas después de la Primera Guerra Mundial así como de las dificultades de conseguir zonas de expansión para economías en auge, también de las formas de dominación política establecidas, el aumento de las políticas de masas y el descontento de la pequeña burguesía.

Estos partidos apelan a la necesidad de unir a todos los nacionalistas en un solo frente ante las ideologías extranjeras y sus avanzadas en la retaguardia propia, constituidas por los países fraccionadores.

La movilización de la unidad nacional frente a los enemigos interiores y exteriores deriva en la formación del partido fascista, que adopta una forma de organización de características paramilitares, destinado a la lucha por todos los medios, inclusive la acción directa.

e) Finalmente tenemos a los partidos democráticos que surgen por lo común en la oposición y tienen una mayor presencia entre los sectores social y

económicamente menos poderosos y por lo regular desarrollan en mayor medida la afiliación.

Este tipo de partidos se caracteriza porque la autonomía de los grupos locales la cual es amplia, y en su interior aplican mecanismos electorales democráticos para la designación de dirigentes y candidatos.

Estos partidos son importantes puesto que, su aparición en el ámbito de la oposición les llevó a desarrollar en mayor medida que otros, los aspectos ideológicos y programáticos de la república, de las libertades políticas, el sufragio universal, etcétera.

Los partidos demócratas más importantes del mundo se han clasificado en dos grandes grupos: los demócratas-cristianos y los social-demócratas.

Los demócrata-cristianos son aquellos que aparecen después de la Segunda Guerra Mundial en numerosos países, para llevar a la práctica la doctrina social de la Iglesia dentro de un régimen de libertades democráticas.

Los social-demócratas son fracciones políticas moderadas dentro del movimiento socialista de tendencia reformista. En sus primeros tiempos casi todos los partidos obreros recibieron este nombre, pero a partir de la ruptura de la Segunda Internacional se aplicó a la tendencia indicada.

Por otra parte, las uniones, confederaciones, clubes y frentes de partidos políticos nacionales e internacionales, son aquellas asociaciones de partidos vinculadas en un ideal común o en base a sus semejanzas.

Por lo que se refiere a los sistemas partidistas podemos citar los siguientes:

1. Los sistemas unipartidistas son aquellos que parten del supuesto de la existencia de un solo partido legal monopolista de la actividad política. La negación del carácter pluralista de las opcio-

nes sociales o aún reconociéndolas, la conveniencia de no expresarlo, constituye su fundamento teórico.

Es aquí donde encontramos los sistemas de partido único de tipo fascista, los de partido único comunista y los de partido nacionalista que aparecen, sobre todo, en los países subdesarrollados.

2. Los sistemas pluripartidistas son aquellos que parten del supuesto de la existencia de diversos partidos.

Dentro de ellos, encuadran los sistemas bipartidistas y los multipartidistas.

Los primeros se fundan en el principio de la existencia de dos grandes partidos como es el caso de la Gran Bretaña con los conservadores y los laboristas o, Estados Unidos de América con los republicanos y los demócratas.

El hecho del sistema bipartidista implica la existencia de dos únicas alternativas reales, pero no significa que sean los únicos partidos, ya que pueden existir otros cuya importancia sea prácticamente nula, por ejemplo el Partido Liberal Británico.

Los segundos se caracterizan por la existencia de más de dos partidos de peso real. Suelen estar organizados de tal forma que evita la posible dispersión del espectro político mediante la consolidación de un orden rector, tal como es el caso de Francia, Italia y algunos países escandinavos.

3. Los llamados sistemas de dos partidos y medio, son aquellos donde el tercer partido es el elemento decisivo para formar las mayorías. Un ejemplo era el Partido Liberal de la República Federal Alemana antes de la reunificación alemana.
4. El sistema de partido dominante es aquél que opera con la seguridad de el mantenimiento establecido de su dirección política como

si se tratase de un partido único, pero el sistema acoge a otros partidos de una oposición relativamente organizada, aunque objetivamente no tenga posibilidades de llegar al poder (salvo excepciones). Puede decirse que es un escalón intermedio entre el pluripartidismo y el sistema de partido único, como por ejemplo Suecia con el Partido Social Demócrata desde 1952 y México con el Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Nacional Revolucionario, en la mayor parte de lo que va del siglo.

En este apartado puede situarse, con diferentes características a los sistemas de algunos regímenes socialistas, en los que formalmente existen diversos partidos, entre los cuales el sistema comunista en turno goza de una posición ampliamente dominante, por ejemplo Polonia antes de los cambios de 1989 y 1990.

### III.2 BOSQUEJO HISTORICO.

Los partidos políticos a la luz de la perspectiva histórica de nuestros días, atienden a la creación del Estado Moderno, aunque desde hace siglos encontramos grupos sociales partidarios de un principio religioso, de un personaje o bien, en general, de una concepción de vida, teniendo desde luego sus opositores, pasivos o activos, agrupados o individuales, que vienen a constituirse en sus correlativos sociales.

Su origen se remonta a la antigua Grecia, nucleados en torno a una persona o a un programa, no disponían de una organización pero representaban los intereses de una clase o de un grupo; así, es posible hablar entre los griegos de un Partido Democrático, agrupando a los ciudadanos libres, y de un Partido Aristocrático, cuyo fin era representar a la oligarquía.

En Roma, durante la época republicana se hacen patentes dos fracciones

bien definidas: las del Patriciado y la de la Plebe, cuyo enfrentamiento da lugar a verdaderas guerras civiles, como las que enfrentaron a los partidarios de Mario y de Sila.

En la Edad Media sobresalen en Italia los Guelfos y los Gibelinos.

En la gran Revolución Inglesa del siglo XVIII, se definen dos clases sociales en lucha: la feudal, organizada en torno a la corona (Partido Tory) y la burguesa, que hace de su programa la defensa del parlamento y las libertades populares (Partido Whig).

La Revolución Francesa amplificó todavía más este panorama, organizando alrededor de los clubes a representantes de las diversas tendencias dentro de la burguesía, los distintos partidos que se disputaban el poder, por así llamarles fueron los Girondinos, o representantes de la burguesía republicana, pero moderada, y los Jacobinos, o representantes de la pequeña burguesía democrática.

Ambos partidos tienen una derecha y una izquierda, ya que preludian algunas de las luchas del porvenir. Así, los Jacobinos se enfrentan a su fracción más radical: los Hebertistas, partidarios de la transformación total del régimen socioeconómico existente, de la cual se desprenderá posteriormente una organización conspirativa que prefigura a los futuros partidos marxistas de los Iguales o partidarios de Babeuf.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la lucha política se centra en torno a los partidarios de las tendencias regresivas, que quieren volver al viejo orden abolido por las revoluciones liberales (Partidos Conservadores) y los partidarios de conservar o ampliar los logros de éstas (Partidos Liberales).

A partir de la Revolución de 1848 que sacudió a casi todos los países de Europa, entró en juego una fuerza que empezó a organizarse políticamente de modo autónomo: el Proletariado, que constituyó más tarde los partidos socia-

listas para la defensa de sus intereses.

A pesar de los elementos colocados, la forma de partido político que conocemos en nuestros días sólo se da efectivamente a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Duverger justifica esta aseveración: "En 1850, ningún país del mundo con excepción de los Estados Unidos de América conocía a los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose los demás por imitarlas".<sup>26</sup>

En el siglo XX entró en crisis el Sistema Liberal, al ser cuestionado desde la extrema izquierda por los partidos socialistas revolucionarios, y por la extrema derecha de los partidos fascistas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el fascismo quedó liquidado como fuerza política a escala internacional, consolidándose en cambio, siguiendo el modelo soviético, el sistema de partido único en los países socialistas.

En la mayor parte de los países de Europa Occidental, los Estados Unidos de América y algunos países de América Latina se ha mantenido el sistema parlamentario liberal basado en el equilibrio de poderes y en el concepto de partido político como forma de canalización de la opinión pública.

En algunos países políticamente muy desarrollados, se ha evidenciado el fenómeno de la eliminación de los pequeños partidos y la polarización del electorado en dos grandes bloques, uno de derecha y otro de izquierda.

También se asiste a la renovación de los movimientos centralistas, formados por grandes partidos interclasistas, como los social-demócratas de Ale-

---

<sup>26</sup>Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p. 56.

manía, Inglaterra, países escandinavos, etc. y los demócratas-cristianos.

Es así que en el siglo XX la lucha partidista adquiere universalidad y reconocimiento unánime. El partido político es considerado como una de las instituciones políticas fundamentales de la democracia, y su estudio y conocimiento revelan una parte significativa de la realidad social de las naciones. Empero, durante décadas hasta el legislador ordinario los ignoró pues no existían legalmente, sino realmente.

Los partidos se desarrollaron durante largo tiempo al margen de los ordenamientos constitucionales y legales.

Antes de la segunda conflagración muy pocas constituciones acogieron en su seno a los partidos y materias afines a ellos; destacan la del Reich alemán, del 14 de agosto de 1919, la de Checoslovaquia de 1920, la soviética de 1936 y la de Cuba de 1940.

En la posguerra el reconocimiento se desborda, sobresaliendo, entre otros: el texto italiano (1948) que preceptúa "todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir por medios democráticos a la determinación de la política nacional". Un año después son reconocidos los partidos por la Ley Fundamental de la República Democrática Alemana y en 1958 la Constitución Francesa prescribe en su artículo 49 que "los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio; se forman y ejercen su función libremente".

### III.3 PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

Duverger consigna como notas comunes de los partidos de Iberoamérica, las siguientes:<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>Duverger, *Mutice. op. cit.*, p. 600.

- a) La existencia de los partidos no debe engañar respecto a su real importancia. La dinámica política recibe influencias de otras partes: ejército, grupos de interés o de presión, sindicatos, etcétera.
- b) Los partidos políticos de esta zona han estado y continúan estando muy personalizados.
- c) Muchos de estos partidos, frecuentemente, no llegan a tener una organización fuerte, articulada, permanente. Se manifiestan con ocasión de elecciones y sólo sus jefes y directivos aseguran su continuidad.
- d) Esta ausencia, casi general, de estructura arrastra otro problema conexo: la falta de homogeneidad y la débil cohesión de los partidos, propensos a disidencias y escisiones.
- e) Hay un multipartidismo en casi todos esos países que obliga a agrupaciones y compromisos en época de elecciones.
- f) Iberoamérica vive en plena crisis de partidos políticos, ya que por una parte los "históricos" han perdido vigencia y los nuevos carecen de solidez suficiente.

Hemos querido iniciar este apartado con las anteriores consideraciones, por ser México parte de Iberoamérica y porque nos permiten comprender mejor la realidad política de nuestro país y en especial a los partidos políticos mexicanos pues constituyen uno de los sujetos más importantes del desarrollo electoral y, porqué no decirlo, del nacional.

Se les reconoce por primera vez, en un ordenamiento legal mexicano, en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Madero, la cual en su artículo 117, único que les dedica, establece los requisitos que debían cumplir.

Desde entonces a través de distintos ordenamientos legales electorales,

han sido incorporados a las organizaciones de tipo electoral, confiriéndoseles diversas exenciones, siendo sujetos de prerrogativas que se han ido ampliando hasta nuestros días y finalmente son contemplados por nuestra Constitución en 1977 como entidades de interés público.

Los partidos políticos mexicanos son el objeto fundamental de las reformas de 1963 y 1973 relacionadas con los diputados de partido y las de 1977 y 1982 relacionadas con los diputados de representación proporcional.

Desde 1977, el reconocimiento de los partidos políticos deja de ser una facultad administrativa y se convierte en una atribución de la Comisión Federal Electoral, hoy en día del Instituto Federal Electoral.

Así, de conformidad con el mandato constitucional, nuestra democracia pretende ser dinámica y perfectible.

Las elecciones federales más recientes (6 de Julio de 1988) acreditan que este proceso ha venido madurando y que el pueblo está haciendo que los partidos políticos contiendan con una creciente vocación gubernamental.

Una situación de crisis política, ha producido en el pueblo de México el impulso de realizar un esfuerzo democratizador total e inmediato.

Las primeras agrupaciones políticas en el México independiente, como en toda Iberoamérica, atendieron a dos tendencias. La primera, conservadora, que buscaba el control del poder político, la persistencia de los privilegios que ciertas clases gozaron durante la dominación española y el mantenimiento de un régimen que les posibilitara prerrogativas similares a las que disfrutó durante el régimen colonial. La segunda tendencia, fue liberal y buscó el control de la cosa pública para dirigir a la nación hacia derroteros diferentes de los marcados por el viejo orden monárquico.

Estas tendencias tuvieron en los logias masónicas sus primeras formas de agrupamiento. Después de la Regencia y del Imperio de Iturbide aparecen deci-

didamente en la escena política la de los Escoceses y la de los Yorkinos.

La logia masónica, cuyo origen es ubicado por los historiadores en la Inglaterra del siglo XIII, fue en México el resultado de la transferencia de las logias españolas.

Las logias del Rito Escocés aglutinaron a los viejos militares realistas, a los españoles y a todos aquellos que de alguna manera querían mantener los privilegios de la monarquía y que más tarde defenderían al centralismo, siendo públicamente conocidos como Partido Conservador.

Frente al poder de los anteriores, los liberales y federalistas fundaron en 1825 las logias del Rito Yorkino, agrupando a los sectores progresistas de la sociedad; conocidos también como Partido Liberal.

La nota característica de este período de tiempo fue la pugna entre estos dos partidos que derivó en el desgarramiento del nuevo país.

Sea como fuera, estas singulares agrupaciones se constituyeron en los primeros grupos políticos que, aunque con muchas deficiencias, funcionaron para dar cauce a las motivaciones e intereses políticos que por primera vez en nuestra historia tenían oportunidad de expresarse libremente.

En la época porfirista, la política de conciliación de Díaz fue tan eficaz que las corrientes liberal y conservadoras dejaron de existir.

En 1892, Díaz dio su anuencia a fin de que se creara la organización política llamada Unión Liberal, organismo integrado por destacados personajes de la industria, el comercio y la burocracia. Este organismo sostendría la candidatura de Don Porfirio apoyada en los intereses de la ya poderosa burguesía mexicana. En su manifiesto a la nación, la Unión Liberal expresó la imperiosa necesidad de realizar un análisis de la situación social del país desde el punto de vista "científico", razón por la cual sus opositores, irónicamente, le llamaron Partido de los Científicos.

Justo Sierra redactó el manifiesto que contenía su programa de acción y en donde, entre otras cosas, este grupo político se proclamaba el continuador del Partido Liberal de Juárez.

Tras el triunfo en las elecciones, el dictador desechó a los científicos para futuras campañas electorales. Díaz no aceptó la propuesta de la Unión Liberal de convertirse en un instrumento de la burguesía. El Partido Científico fue creado como instrumento de la dictadura y no para que ésta fuera utilizada por los científicos.

Dice Leopoldo Zea, que dicho partido político propuso una serie de libertades para las cuales considera que está apto el mexicano, pero entre ellas no se encuentra la libertad electoral por no considerarsele importante ni oportuna.<sup>78</sup>

Para las elecciones de 1896, el dictador recurrió a sus amigos e incondicionales, quienes se agruparon en el Círculo Nacional Porfirista. Como su nombre lo indica, la nueva agrupación política era un burdo membrete para organizar desde el gobierno otra reelección del dictador.

En 1899, en San Luis Potosí se funda el Círculo Liberal "Ponciano Arriaga" que dio pie a la formación en todos los Estados de círculos liberales. El 30 de agosto de 1900 es suscrita la invitación al Partido Liberal, formulada por los dirigentes del Círculo.

Antes de que Flores Magón se oriente definitivamente hacia el anarquismo, suscribe el programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, en el que se entrelazan demandas liberales y derroteros de justicia social para los obreros y los campesinos. La gran influencia del documento repercutiría más tarde en el texto constitucional de 1917. El Partido Liberal nunca llega a constituirse.

---

<sup>78</sup> Zea, Leopoldo. *Juárez y el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos*, p. 265.

La efervescencia política producida por la histórica entrevista Díaz-Creelman, donde manifestó que a cualquier partido de oposición le "miraría como una bendición y no como un mal",<sup>79</sup> hizo que la primera acción del dictador fuera crear un órgano porfirista que levantara banderas de independencia y de oposición, que canalizara a ciertos sectores contrarios al gobierno y que en un momento dado ofreciera la imagen de una verdadera organización contraria a la reelección, pero al fin y al cabo controlada por el gobierno. Así quedó constituido formalmente el Partido Democrático.

La historia se desdobra en paradojas: la directiva tiene como presidente ni más ni menos que a Benito Juárez Maza, hijo del Benemérito. Según su manifiesto, los puntos más importantes a que aspira son: conservación de la paz y evolución social sin violencia, cumplimiento cabal de la Constitución de 1857 y de las Leves de Reforma, atención especial a la educación, reformas electorales tendientes a establecer el voto directo y la legislación obrera. Según la actitud posterior del dictador con respecto al nuevo partido, todo parece indicar que no estuvo de acuerdo con sus peticiones ni con su repudio al candidato a la Vicepresidencia (Ramón Corral), por lo que les retiró su apoyo.

En febrero de 1909, varios destacados porfiristas y científicos constituyen el Partido Nacional Reeleccionista, para los efectos de reelegir a Díaz en 1910.

En abril de 1909, Bernardo Reyes, que encabezaba la facción militar más importante de la dictadura, junto con sus simpatizantes funda el Club Soberanía Popular, que pretendió reelegir a Díaz con Reyes de Vicepresidente, siendo neutralizado al ser rechazada su postulación.

En 1908 aparece el libro de Gustavo I. Madero "La Sucesión Presidencial de 1910" que pese a las contradicciones que presentó, en especial la de invitar a la población a crear un partido antirreeleccionista por un lado, y a mantener la idea de la reelección de Díaz por el otro, es salvado por la de-

---

<sup>79</sup> Tomado de: Silva Herzog, Jesús. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, p. 114.

terminación de integrar un frente político organizado para oponerle a las injusticias y arbitrariedades electorales de la dictadura.<sup>30</sup>

Es así, que en mayo de 1910 se organiza el Partido Antirreeleccionista, que contando con la anexión del Partido denominado Nacional Democrático, logra despertar un interés inusitado por su movimiento político, bajo el lema "Sufragio efectivo, No reelección" y con la candidatura de Madero para Presidente.

Para las elecciones de octubre de 1911, el Partido Antirreeleccionista advierte que su programa de lucha electoral carece de actualidad, pero en lugar de reestructurarlo, Madero anuncia su disolución el 9 de julio de 1911.

Contra la opinión de la mayoría de sus seguidores y de las cenizas del Antirreeleccionista crea el Partido Constitucionalista Progresista, con el que barre en las elecciones llevando como compañero de fórmula a Pino Suárez.

Para las mismas elecciones se creó el Partido Católico Nacional, con el lema "Dios, Patria y Libertad"; por primera vez en este siglo los católicos se agrupaban públicamente en un partido político. Los puntos más importantes de su programa fueron: defensa de la soberanía, libertad de enseñanza y religión, efectividad del sufragio y no reelección y fomento al agro e industria. Obtuvo el segundo lugar en las elecciones.

También en 1911 se organiza el Partido Nacional Independiente, en cuyo programa se habla de libertad de imprenta, legislación obrera, respeto del Estado a los comicios, liberación de la raza indígena y distribución de la gran propiedad territorial.

Otro partido que apareció para participar en la contienda electoral, fue el Partido Popular Evolucionista, constituido por una fracción del reyismo y algunas importantes organizaciones políticas diseminadas en el territorio

---

<sup>30</sup> Madero, Francisco I. *La sucesión presidencial en 1910*, p. 329.

nacional, pretendiendo limitar los poderes absolutos que según su dirigente Jorge Vera estaba agenciándose para sí, Madero.

El Partido Nacionalista Democrático que se anexó al partido Constitucionalista Progresista que ya mencionamos, y el Partido Liberal Rojo (que participaron en las elecciones) no eran partidos, sino revistas.

Para las anuladas elecciones del 26 de octubre de 1913, convocadas por el usurpador Victoriano Huerta, participó el Partido Liberal Democrático apoyando a Félix Díaz no teniendo mayor relevancia.

A fines de 1916 nace el Partido Liberal Constitucionalista, originado por el influjo de Alvaro Obregón proclamándose defensor de las ideas maderistas y sirve al general en su campaña electoral de 1919-1920. Con el triunfo de Obregón también se obtuvo la mayoría en las Cámaras, además tuvo varios secretaríos de estado, presidencias municipales y gobernaturas en los Estados, más tarde, al perder la mayoría de la legislatura siguiente, empieza a declinar, cae de la gracia de Obregón.

Esas elecciones parlamentarias fueron ganadas por la Confederación Nacional Revolucionaria formada por los partidos Nacional Cooperativista, Laborista Mexicano, Nacional Agrarista y Socialista del Sureste.

En agosto de 1917, fue fundado el Partido Nacional Cooperativista fundado por un grupo estudiantil y recibió el apoyo de Obregón. Sus principales postulados fueron el cooperativismo, la nacionalización de la tierra y de las grandes industrias, la autonomía universitaria y la creación de una guardia civil para sustituir al ejército. Tras la rebelión delahuertista el partido se disuelve.

En 1919 es organizado, por dirigentes de la Confederación Revolucionaria de Obreros de México (C.R.O.M.), el Partido Laborista que es el continuador del Partido Socialista Obrero, crece bajo la tutela de Obregón, pero más tarde se acoge al presidente Calles. Entre sus postulados estuvieron la seguridad

social, derechos de obreros, crédito a campesinos e impulso a la educación. Su máximo dirigente fue Luis N. Morones, y al dejar el poder Calles, el partido deja de existir.

El Partido Comunista Mexicano, aparece el 24 de noviembre de 1919, basado en el marxismo-leninismo, es en realidad el primer partido moderno de México. Fundado por mexicanos y extranjeros radicales, a largo plazo significa un discurso de una propuesta política que trata de ir más allá de los alcances de la política mexicana. Su trayectoria, cruzada por la represión y de la incapacidad de ligarse a las masas populares, será significativa porque de él nacerán las más fuertes oposiciones de izquierda que formaron otros partidos que le han sucedido.

En 1920 surge el Partido Nacional Agrarista, integrado por campesinos y con un programa tendente a propiciar la Reforma Agraria, gracias a él se garantizó la pequeña y mediana propiedad y se dispusieron medidas para resolver cuestiones ejidales pues logró se expidiera el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922. A la muerte de Obregón, que lo apoyaba, Calles suprime al partido.

En la misma época que nacen los partidos reseñados, en toda la República se forman infinidad de partidos y organizaciones de carácter local. Javier López Moreno denomina este periodo como "Democracia Disolvente".<sup>31</sup>

Entre los partidos con cierto arraigo se cuentan: el Partido Liberal Independiente de Sonora en 1918, el Partido Socialista de Yucatán, después el Partido Socialista del Sureste en 1918, el Partido Socialista Agrario de Campeche en 1919, el Partido Liberal Jalisciense de 1920, el Partido Socialista Fronterizo de 1924, en fin, hacia 1928 hay unas 250 agrupaciones políticas en todo el país: partidos, clubes, ligas, asociaciones, frentes,... de todo.

El más importante de los partidos locales es sin lugar a dudas el Parti-

---

<sup>31</sup>López Moreno, Javier. *op. cit.*, p. 147.

do Socialista del Sureste que como ya dijimos, su antecedente es el Partido Socialista Obrero de Yucatán, organización política con gran influencia del general Salvador Alvarado y con la dirigencia de Felipe Carrillo Puerto. El partido fue el más avanzado de cuantos partidos locales hubo en el país, fue un gran promotor de derechos campesinos y obreros, de hecho, con él aparece el primer gobierno socialista del mundo, desde su presidencia, Carrillo Puerto alcanzó la gubernatura del Estado de Yucatán, realizando una política al servicio de las grandes mayorías. Es asesinado, pero su partido prosigue la labor política hasta marzo de 1929, cuando se integra al naciente Partido Nacional Revolucionario.

El 2 de mayo de 1926, Plutarco Elías Calles convoca a todos los partidos del país para constituir una "Alianza de Partidos Socialistas de la República", con el fin de lograr la unificación revolucionaria proponiendo candidato electoral para la campaña de 1928. Sin embargo ante la polarización de las fuerzas por la reaparición de Obregón y las reformas constitucionales que derogaban el principio de la no reelección dicha asociación no tuvo mayores efectos, componiéndose las cosas cuando en 1933 se volvió a reformar la Constitución para impedir la reelección presidencial.<sup>32</sup>

El 4 de marzo de 1929 en el Teatro de la República en Querétaro, a instancias de Calles nace el Partido Nacional Revolucionario, bajo el lema "Instituciones y Reforma Social"; el punto fundamental del acta constitutiva expresaba: "el P.N.R. fundado por las mayorías proletarias de la nación tiene por objeto mantener de modo permanente y por medio de la acción política, social y administrativa de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal y definir y depurar cada día la doctrina de la Revolución, así como realizar y consolidar las conquistas de ésta.

Más que un partido, el P.N.R. comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se

---

<sup>32</sup>Carpijo, Jorge. *El presidencialismo Mexicano*, p. 58.

---

imponía la autoridad de Calles.<sup>33</sup>

Pese a sus expectativas originales, el partido llegó a ser una forma de institucionalizar el régimen presidencial y abolir el poder de los caudillos. El atribuir ambiciones personales al Presidente Calles en la creación del P.N.R. no implica que ellas no se vieran instrumentalizadas por una singular visión política, en el sentido de que un Partido Único podía ayudar al país a evitar sublevaciones y a estructurar el poder obtenido por los líderes de clases medias emergentes, a partir de la Revolución.

El partido nació con el objeto simultáneo de negociar con los poderes tradicionales y fomentar nuevas relaciones, así, por ejemplo, el peso político de los militares fue a la vez conciliado y contrarrestado. Conciliado por fuerzas emergentes para que se integraran en forma pacífica y no participaran en política; contrarrestado, cuando el régimen apoyó a otras clases que podían servir, en un momento dado, como factor de lucha contra los militares.<sup>34</sup>

No está por demás mencionar, que para publicitar su acción política, entre otras cosas, el P.N.R. contó con su propia estación de radio, la X.E.F.O. Los estudios de la radiodifusora también enviaron señales de televisión, pues sirvieron al Ing. Guillermo González Camarena para realizar transmisiones experimentales desde 1935 gracias al apoyo del Presidente Lázaro Cárdenas.

Dentro de sus postulados más importantes destacan la defensa de los logros sociales de la revolución contenidos en la Constitución.

Oficialmente el 30 de marzo de 1938 quedó disuelto el P.N.R. al mismo tiempo que nació el Partido de la Revolución Mexicana, siendo la continuación del anterior, con el lema "Por una Democracia de Trabajadores".

---

<sup>33</sup>Córdoba, Arnaldo. *La formación del Poder Político en México*, p. 38.

<sup>34</sup>Iscordia, Mario. *Análisis Teórico del Partido Revolucionario Institucional*, p. 81.

Su integración, impulsada por Cárdenas ante la escena internacional desparada ya por los escarceos bélicos, por la histórica decisión de nacionalizar el petróleo y ante la reagrupación de la oposición y el fin del Maximato, se caracterizó por la corporativización de las fuerzas que sostenían al naciente Estado Revolucionario Mexicano, teniendo cuatro brazos orgánicos afiliados a su estructura: campesinos, obreros, ejército y armada y las clases medias.

Lo anterior mediante la afiliación de ligas, asociaciones, confederaciones, etc. (C.T.M., C.R.O.M., C.C.M., etc.).

El P.R.M., siguió siendo el partido oficial y en sus decisiones pesó más el voto del Presidente que el sentir de sus miembros. La estructura de masas liquidó cualquier perspectiva de que la sociedad civil tuviera vida autónoma inhibiendo la vida de partidos y estableciendo una relación orgánica entre el movimiento social y el Estado.

Este partido pudo ser un real partido de la clase obrera si hubiera aceptado en su seno a los sindicatos de izquierda, hecho que no sucedió ante la negativa de Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velázquez, líderes de la C.T.M.

No obstante lo anterior sus postulados también fueron de carácter social y concuerdan con los de su antecesor.

El 21 de enero de 1946 el P.R.M. se transforma en el Partido Revolucionario Institucional, con el lema de "Democracia y Justicia Social", lo anterior propiciado por Miguel Alemán ante las definiciones estabilizadoras que le exigía la estrategia del desarrollismo. La estructura política del país habría de adecuarse en adelante a una estructura económica y social caracterizada por los desequilibrios y desigualdades.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>López Cámara, Francisco. "Sobre el sistema político y el desarrollo". *Nueva Política*, Vol. 1, No. 2, abril-Junio de 1976, p. 188.

Es con el P.R.I. cuando el sector popular, que había venido creciendo con el P.R.M, adquiere una hegemonía indisputada. Los sectores medios crecen y también su poder político.

La razón por la cual el partido en la última etapa incorpora en forma masiva a los amplios grupos de clases medias y consolida con base en ellos el poder de la élite, se explica si se considera que son estos el fruto de procesos recientemente iniciados o dinamizados: la industrialización, la extensión de la burocracia y de la administración y la ampliación de la educación media superior. La creciente promoción política de las clases medias coincide también con la consolidación del intervencionismo estatal.<sup>36</sup>

El ejército y la armada se separan del P.R.I y la imprescindibilidad de la afiliación directa se impuso, estableciéndose que se haría en forma individual ya sea directamente el interesado o por conducto del grupo o sector a que perteneciera, debiendo quedar siempre constancia de la misma en el órgano del partido que correspondiera.<sup>37</sup>

Dentro de sus principios originales se encuentran, el apoyo al ejido, a los sindicatos, contrato colectivo, huelga, seguro social, garantías individuales, razas aborígenes, federalización de la enseñanza, lucha de clases, oposición al imperialismo, a la guerra y a la intervención. En general, al igual que todos sus antecesores y demás partidos que habían existido, que ya estudiamos y que también en mayor o menor medida habían incorporado en sus declaraciones de principios el respaldo a las instituciones y políticas plasmadas en la Constitución de 1917.

En 1959, la expresión "lucha de clases" fue eliminada del ideario político del partido, en cuanto a la política agraria, disminuyó el énfasis en la lucha reivindicadora, desapareció la referencia explícita al imperialismo, también se suprimió que el Estado debía intervenir en la vida económica para

<sup>36</sup>Delhumeau, Antonio. *México, Realidad Política de sus Partidos*, p. 326.

<sup>37</sup>*loc. cit.*

---

proteger los intereses del pueblo, sustituyéndose con la prevención de que esto debe hacerlo sin quitar oportunidad a la iniciativa privada para que ésta se desarrolle, dentro del marco de la ley y de la moral pública.

Desde entonces, este partido ha sido el partido político dominante que junto con sus antecesores han formado a los cuadros gobernantes del México posrevolucionario. Se critica que siga siendo el partido oficial y que en sus decisiones continúe pesando más el voto del Presidente de la República que el sentir de sus miembros. También que los miembros priistas del Poder Legislativo en la práctica se hayan subordinado al Ejecutivo; al estar integrado el Legislativo en su mayor parte por miembros de ese partido, con lo cual los legisladores en la mayor de las veces se han concretado a aprobar los ordenamientos propuestos por el Presidente en turno, con lo cual parece actualizarse el principio aquél de Sabine de que el "El rey hace la ley y no la ley al rey".<sup>38</sup>

Pese a lo anterior la historia parece enseñarnos que sin la existencia del P.R.I. y sus antecesores la pacificación nacional y el desarrollo de algunas instituciones hubiera sido más difícil, quizá similar al de las dictaduras militares de Sudamérica.

El 17 de septiembre de 1939 se constituye el Partido Acción Nacional, encontrando un origen remoto, lejano un poco, en el sinarquismo, en especial de aquella sociedad secreta llamada La Base, que se conformaba con los católicos incorporados por la solución al conflicto cristero, de la organización denominada Fuerza Popular, que no es sino la expresión política sinarquista de las ansias frustradas de desquite clerical. Nace como respuesta a la política cardenista y desde la concepción del anti-Estado. Su lema "Por una Patria ordenada y generosa".

Su fundador, uno de los Siete Sabios, ex-rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Manuel Gómez Morín, logró integrar no sólo militantes

---

<sup>38</sup> Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*, p. 160.

católicos sino también a participantes o colaboradores de anteriores administraciones así como a terratenientes y empresarios que se habían visto afectados en sus intereses por la política gubernamental.

"Era (estemos en favor o en contra de su tesis) una opción distinta, una expresión innegable de la posición política adversa a la corriente revolucionaria".<sup>39</sup>

Dentro de sus postulados destacan, el respeto a los derechos humanos mediante la reforma a la Constitución y leyes reglamentarias en especial en materia de educación y libertad religiosa; reformas constitucionales semejantes a las que garantizan en la Cámara de Diputados la representación proporcional de los partidos que obtengan resultados minoritarios, respecto del Senado, los Congresos Locales y de los Ayuntamientos; que los Poderes de la Unión reasuman sus funciones constitucionales y dejen de ser meras dependencias del Ejecutivo Federal; libertad de enseñanza, no al libro de texto único y obligatorio; y que el ejido debe considerarse como solución transitoria que desemboque cuanto antes en un régimen de pequeña propiedad con las características del patrimonio familiar.

El 20 de Junio de 1948, nace el Partido Popular Socialista, fundado por Vicente Lombardo Toledano (el más destacado de los Siete Sabios) una vez que rompe los lazos de unión con el P.R.I. Con él cobra fuerza la teoría de que los principios y alcances de la Revolución Mexicana, han sido traicionados. Se ha caracterizado, en realidad, por ser una variante del P.R.I., apoyado y sostenido por él. Su ideario habla de corregir las desviaciones del marxismo-leninismo.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana aparece el 28 de febrero de 1954, haciendo suyos los postulados originales de la Revolución Mexicana, encontrando sus orígenes en los militares que después de la separación del Ejército del P.R.I. decidieron seguir haciendo política, creando previamente

---

<sup>39</sup>Costo Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, p. 60.

la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano a la Primera Magistratura del País en la campaña 1951-1952 y, la Asociación Política y Social Revolucionaria "Hombres de la Revolución". Ha sido otra variante del P.R.I. y su transitar político prácticamente no se percibe, con nulo arrastre electoral (salvo cuando postuló a Cuahutemoc Cárdenas) su máxima aportación ha sido dar foro a ciertos movimientos municipales.

En 1987, del centro mismo del P.R.I. un grupo disidente integra La Corriente Crítica que al independizarse del partido, forma el Frente Democrático Nacional, apoyado por diversos partidos de oposición, participa en las elecciones federales de 1988, provocando una movilización ciudadana inesperada, al grado de convertirse en la segunda fuerza política del país, por lo cual en 1989 se crea el Partido de la Revolución Democrática.

El P.R.D está integrado por diversas organizaciones políticas que se han organizado en dos grupos principales, el mayoritario formado por ex-priistas y el minoritario por parte de la izquierda tradicional mexicana, siendo el lazo de unión, el acuerdo por lograr en México una democracia plena.

Otros partidos que han aparecido en la historia nacional moderna, de los cuales muchos se han fusionado, perdido su registro otros, o simplemente dejado de existir son: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Socialista Unificado de México y otros que no han tenido mayor relevancia.

Por lo que hace al futuro de los partidos políticos en México se pueden apreciar las siguientes posibilidades:

Por lo que al P.R.I se refiere, si no logra democratizarse internamente, decidir sin la influencia del Ejecutivo Federal y recuperar la confianza del pueblo en el sentido de ser un factor que impulse un desarrollo pronto e integral de la sociedad mexicana, será abandonado por sus bases las cuales seguramente formarán un nuevo partido político de corte social-demócrata.

En cuanto al P.A.N. se presentan diferencias entre los panistas tradicionales y los neopanistas consistentes en el desacuerdo de los primeros con el apoyo de los segundos a los gobiernos priistas. Puede suceder que los panistas tradicionales se separen y funden otro partido de corte demócrata-cristiano.

El P.R.D., en caso de acceder al poder, sufrirá la separación de la izquierda tradicional, pues una vez lograda la democracia plena, volvería a formar un partido de izquierda y lucharía por esa forma de gobierno.

En términos generales podemos decir que se está configurando un sistema tripartidista fuerte.

En este proceso, desaparecerán los restantes partidos políticos y seguramente, en tanto se consolida, aparecerán otros. De hecho el 21 de diciembre de 1990 se solicitó el registro condicionado a doce nuevos partidos, entre otros: el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Amplio de Izquierda Socialista, el Partido Verde Ecológico Mexicano (mismo que a principios de 1991 se le concedió el registro condicionado y con la consigna de eliminar la palabra "Verde" de su nombre), Partido del Trabajo, Partido Renovador y otros de menor relevancia.

La infinidad de partidos, como ya hemos visto, no es nueva en la historia de México, sobresaliendo las existentes en la etapa electoral de 1946, entre otras, donde Miguel Alemán fue electo Presidente; los resultados de ello han sido la dispersión del electorado, más que el pluralismo ideológico y el fortalecimiento del partido en el poder ante la denominada "Democracia Disolvente".

## IV. PROCESOS ELECTORALES.

## IV.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

La nueva ley electoral define al proceso electoral como: "...el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión".<sup>40</sup>

José Ovalle Favela dice que: "todo proceso se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y que constituyen el procedimiento".<sup>41</sup>

El maestro Cipriano Gómez Lara señala que: "la finalidad del proceso es la constancia en el orden jurídico, es decir, el procurar su preservación, conservación y mantenimiento".<sup>42</sup>

Su causa es el no orden, esto es, el desorden, situación evidente de por sí, ya que si imaginamos por un momento una sociedad sin él, reinando el orden, arrebataríamos al proceso toda razón de ser.<sup>43</sup>

El objeto del proceso es el resultado inmediato que se produce, o en otras palabras, lo que se hace con el proceso.<sup>44</sup>

En suma, la causa habrá de ser el móvil que incita a cada grupo actuan-

---

<sup>40</sup> *Ibid.* cit., Art. 175 numeral 1.

<sup>41</sup> Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, p. 6.

<sup>42</sup> Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, pp. 121 a 124.

<sup>43</sup> *Loc. cit.*

<sup>44</sup> *Idea.*

te, que puede ser normal si esta de acuerdo con el objeto, o anormal (ilícita) en caso contrario. Y finalidad será la función que desempeña el proceso institucionalmente, o sea, la misión que se le encomienda en definitiva sobre la sociedad. El objeto resulta así, empujado entre la causa y la finalidad.

Alcalá Zamora y Castillo, alude a toda esta problemática procesal con tres interrogantes: ¿cómo es?, ¿qué es? y ¿para qué sirve?, o dicho de otro modo su desarrollo, su naturaleza y su finalidad. Agregando en la segunda edición de su obra, ¿el quién?, el ¿cuándo? y el ¿dónde? del proceso, proponiendo un verdadero hexágono en torno al acto procesal.<sup>45</sup>

El hexágono que rodea el acto procesal tiene los siguientes lados: 1. Dónde: espacio; 2. para qué: finalidad; 3. cuándo: tiempo; 4. quién: sujeto; 5. qué: naturaleza; 6. cómo: forma.<sup>46</sup>

Es así como expresa que la unidad esencial del Derecho Procesal se manifiesta en el hecho de que todo proceso, cualquiera que sea el tipo de conflicto que resuelva, tiene una estructura básicamente igual.

Adecuando lo dicho por el notable juriconsulto, a la materia electoral, tenemos que: todo proceso arranca de un presupuesto, que es la lucha política; se desenvuelve a lo largo de un recorrido, que es el procedimiento electoral; y persigue alcanzar una meta de la que cabe derive un complemento que es el poder público.

De conformidad con el nuevo código electoral, su artículo 174 divide el proceso electoral ordinario en cuatro partes: preparación de la elección, jornada electoral, resultado de las elecciones y calificación de las elecciones. La primera se inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral que celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye

<sup>45</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal*, p. 24.

<sup>46</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*, p. 104.

al iniciarse la Jornada electoral, que a su vez, se inicia a las 8:00 horas del tercer domingo de agosto y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior del local de la casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los respectivos Consejos Distritales; la etapa de resultados se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con la instauración de los respectivos Colegios Electorales; y la etapa de calificación se inicia con la instalación de los Colegios y concluye cuando estos declaran, en su caso, la validez de las elecciones.

El procedimiento electoral está constituido por todos y cada uno de los actos que comprendan las etapas anteriores, que integran el proceso electoral mismos que son regulados por el propio código.

Por último lo contencioso electoral es el proceso llamado a reparar las posibles irregularidades de la elección, hay dos tipos: el contencioso Jurisdiccional, encomendado a miembros del Poder Judicial o de la rama administrativa, que puede ser dependiente del Ejecutivo o independiente. El contencioso político es donde la propia asamblea elegida califica las elecciones, en su totalidad, o por delegación de sus miembros. En México se dan los dos, el primero en el aspecto administrativo en primera instancia ante el I.F.E. y el segundo en segunda y definitiva ante los Colegios Electorales de la Cámaras.

#### IV.2 ORGANIZACION ELECTORAL.

La preparación, ordenación, calificación y disposición de los comicios electorales, constituye la organización electoral. Comprende todo lo necesario para llevar a cabo la celebración de las elecciones y es llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral y sus respectivos órganos y dependencias, que siendo un organismo autónomo en cierta medida, conserva su vinculación admi-

nistrativa con el Ejecutivo Federal.

La problemática de la organización electoral en nuestro país, se ha centrado en el siguiente cuestionamiento: ¿quién debe organizar las elecciones?

Dos son las posturas dominantes: una establece que la organización electoral debe estar a cargo del Estado; la otra señala que el Estado no debe de participar ni intervenir en la organización de los comicios, debiendo de concretar su actividad a la vigilancia del orden durante la celebración de las elecciones.

La primera postura sostiene que sólo el Estado, a través del gobierno o por medio de la intervención del Ejecutivo Federal, en algún momento de dicha organización puede garantizar el orden y la legalidad de los comicios, pues detentan el poder soberano y en caso de diferencias entre los contendientes, es el único capaz de resolverlas y llamar al orden.

La segunda postura, sostiene que debido a la relación orgánica existente entre el partido dominante y el gobierno, este último, no resulta del todo imparcial en dicha organización, pues en cierta forma se constituye en Juez y parte en especial si se mira que el propio partido dominante señala al Presidente de la República como su líder máximo, además de que éste, continúa apoyando al partido en sus actividades. Lo mismo sucede para con los Colegios Electorales de las Cámaras, en donde la mayor parte de los legisladores pertenecen al partido en el poder.

En México, como ya vimos, se aplica la primera; siendo defendida por el propio gobierno y su partido el P.R.I. La segunda, es apoyada por el resto de los partidos de oposición, quienes objetan que el Secretario de Gobernación presida la pirámide electoral y que el Presidente de la República sea el único capacitado legalmente para proponer a diversos funcionarios electorales que son piezas importantes en la calificación de los resultados.

---

La propuesta de quienes apoyan la segunda postura, se refiere, a que la organización electoral este a cargo de órganos totalmente independientes del resto de los poderes de la Unión; proponen que se cree un nuevo órgano, similar al que existe en la mayoría de las naciones democráticas del mundo, confiable e imparcial, cuya actividad pueda ser vigilada por los sujetos que intervienen, incluyendo a la ciudadanía, y que cuente con la colaboración de los otros poderes.

C A P I T U L O  
S E G U N D O

ANTECEDENTES DE LA  
REFORMA POLITICA

## CAPITULO SEGUNDO

## I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA POLITICA.

## I.1 DE 1812 A 1917.

Los sistemas electorales adoptados por el constitucionalismo mexicano, tienen su origen en la Constitución Cádizana de 1812, al disponer la elección de diputados en forma indirecta a través de las Juntas Electorales de Párrquia, integradas por todos los ciudadanos avecinados y residentes, quienes designaban a los electores de partido y posteriormente en Juntas Electorales compuestas por los electores parroquiales en número triple a los diputados por elegir se nominaban los diputados a Cortes, formadas por electores de todos los partidos.

Las Cortes, se integraban con todos los diputados representantes de la nación, elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en tres grados, nombrados proporcionalmente al número de habitantes, uno por cada 70,000 o fracción excedente de la mitad para períodos de dos años, siendo requisito el haber cumplido los 25 años al día de la elección.

La Constitución de Apatzingán de 1814 incorpora a su forma electoral los principios sustentados en Cádiz, formando el Supremo Congreso, por diputados representantes, uno por cada provincia; se nominaban igualmente mediante Juntas Electorales de Párrquia, de Partido y Provinciales y con el requisito de un mínimo de 30 años de edad.

Estas determinaciones encuentran su justificación en la imposibilidad lógica de procurar representantes según una proporción de habitantes, precisamente por la situación de conflagración existente, con la idea fija de ir incorporando las provincias conquistadas en un todo constitucional, y en cuan-

to a la edad requerida, encuentra razón en la necesidad de contar con representantes de mayor experiencia.

La Constitución Federal de 1824, adoptó un régimen representativo basado en la Acta Constitutiva, elaborada por el brillante diputado Miguel Ramos Arizpe.

En esta carta, el poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, compuesto de Cámaras de Diputados y Senadores, la primera formada por miembros cuyo número estaba basado en la población, uno por cada 80,000 habitantes con requisito de edad mínima de 25 años, elegidos por los ciudadanos de los estados, y la segunda por senadores en un número de 2 por cada estado, elegidos a mayoría absoluta por las legislaturas de los estados, con 30 años como mínimo de edad y duración de 4 años debiendo ser renovados por mitad cada 2.

Como podemos observar la norma fundamental de 24, incorpora los sistemas de elección directa en cuanto a los diputados e indirecta para los senadores.

El procedimiento de elección de ambas Cámaras, encuentra su fundamento en una concepción federalista, en búsqueda de un mayor equilibrio entre los poderes de los estados y la Federación, incluyendo en ello el sistema de Constitución rígida toda vez que en sus reformas debía proponerlas el Congreso pasando posteriormente a una segunda legislatura para aceptarla o rechazarla.

En las Leyes Constitucionales de 1836, aunque se conservó el sistema representativo popular, se quebrantó la estructura federal al adoptarse el infausto centralismo, de corriente conservadora, militarista y clerical, rompiendo la armonía de las instituciones democráticas.

El Poder Legislativo se compuso de la siguiente manera: La Cámara de Diputados se integraba por la elección en pluralidad absoluta de votos por la anterior Cámara de Diputados, el Gobierno y la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, con base en 150,000 habitantes o fracción excedente de

80,000 para cada diputado, edad mínima de 30 años y capital físico o moral con producto de \$4,500.00 anuales; en cuanto a los senadores las dos terceras partes eran elegidos por las Asambleas Departamentales y el tercio restante por los diputados, el Presidente de la República y su gabinete y la Suprema Corte de Justicia, con edad mínima de 35 años cumplidos y \$1,500.00 de capital, haciendo con ello un selectivo cuerpo de aristocracia económica.

La elevación de la base censal tuvo como origen provocar una menor representación nacional, por conveniencia al régimen central, y no en orden a un incremento de tasa demográfica porque la población total de la república todavía era reducida y en cuanto a los requisitos de edad se impidió así, a multitud de jóvenes inquietos del Partido Liberal formar parte del Legislativo.

En las Bases Orgánicas de 1843 se conservó la edad de los legisladores pero se redujo la base censal a 70,000 habitantes por diputados electos por representantes elegidos por los departamentos e incrementó el número de senadores de 24 a 63, también redujo a \$1,200.00 la renta anual o capital de los diputados y estableció el de \$2,000.00 para los senadores y es de llamar la atención el exigir para los propietarios, mineros, agricultores, comerciantes y fabricantes contar además con propiedad raíz de \$40,000.00 de valor para poder aspirar a escaño en el Senado. Continuó el centralismo.

Este sistema electoral debía renovar cada 6 años el censo de la población de los departamentos y de acuerdo con su resultado computar el número de sus representantes, entrañando, por otra parte, cambios constantes en el padrón electoral y circunscripciones territoriales, con el permanente crecimiento de distritos electorales al ser dividida la república en cuerpos de 500 individuos, con lo cual continuamente se entorpecían los sistemas de organización y proceso electoral.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de las Bases del 43, del 18 de mayo de 1947, se modificó el censo básico quedando en 50,000 habitantes para la elección de un diputado al Congreso General permaneciendo la edad requerida.

Para senador se incorporó como requisito haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses Secretario de Despacho o Gobernador de un Estado, o miembros de las Cámaras por dos veces o por más de cinco años enviado diplomático o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por seis años Juez, Magistrado, Jefe Superior de Hacienda o General Efectivo.

En la Constitución de 1857, se fija la base censal de un diputado por cada 40,000 habitantes o fracción mayor de la mitad y en los Estados o territorios con menor población elegirían un diputado, manteniéndose firme la idea de exigir la edad de 25 años cumplidos para el día de la apertura de sesiones. Por otra parte desaparece la Cámara de Senadores.

En 1874 se establece nuevamente el Senado, requiriendo sus miembros la edad mínima de 30 años cumplidos el día de la apertura de sesiones, siendo electos en forma indirecta en primer grado, quedando directa para los diputados.

En 1901 se reforma el precepto constitucional respectivo, a fin de elevar la cifra censal para elección de diputados a 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000 y en el Estado o territorio con menor población se elegiría un diputado. Esta elevación de base de población tuvo como origen el incremento demográfico arrojado por el último censo, por que de haberse respetado la cifra anterior hubiera obligado a formar una Cámara sumamente poderosa. Paralelamente aparece la primera ley electoral mexicana de este siglo el 18 de diciembre de 1901.

El 19 de diciembre de 1911 es decretada la Ley Electoral de Madero, que fue la primera que acogió a los partidos políticos, dedicándoles un único artículo en donde establecía los requisitos que debían cumplir, entre otros: Asamblea Constitutiva, protocolización de ésta, que la Junta Directiva Publi- que por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones, etc. El 22 de mayo de 1912 fue reformada estableciéndose que las elecciones de senadores y diputados serían directas.

El 20 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza publica la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente. En ella se facultaba a los gobernadores para dividir las municipalidades en secciones numeradas progresivamente, se habla de partidos políticos y de candidatos independientes, los delitos electorales adquieren mayor relevancia al igual que las sanciones, el voto no era secreto, debía firmarse la papeleta y en caso de no saber firmar diría el nombre en voz alta, se estableció un sistema de Juntas Computadoras y para el caso de reclamaciones que se presentarían en los comicios, la autoridad Judicial, resolvería en Juicio sumarísimo que no tardara más de seis días.

La autocalificación, la prohibición de que los partidos políticos tengan denominación religiosa o se formen en torno de determinada raza o creencia de fe, así como el derecho de todo mexicano de reclamar la nulidad, fueron las notas características.

El 6 de febrero de 1917, Carranza publica una Ley Electoral para elegir Presidente, diputados y senadores; eran elecciones extraordinarias en las que sirvió de base el censo de 1910, en los padrones, además de la sección y distrito electoral se contenía la municipalidad y el Estado, nombre del ciudadano, número, letra o señal de la casa habitación del elector, no existiendo ninguna formalidad para la reclamación relacionada con el padrón. Las boletas electorales se entregaban personalmente por medio de repartidores a los electores con fecha anterior a la elección y para el caso de que el día de la elección el elector no estuviera en el padrón, podía votar siempre y cuando probara con dos testigos honorables su capacidad.

Las actas finales se levantaron por duplicado remitiendo un ejemplar a la autoridad municipal, quedando el otro en el expediente electoral, se daban cuatro días para que las Juntas Computadoras recibieran dichos paquetes y después los remitieran a los Colegios Electorales.

Como hemos visto, la doctrina de la representación política y los principios de la democracia fueron en todo momento punto de partida para el desarrollo constitucional de nuestra historia y si hemos de entender a la democra-

cia como un gobierno de todos para beneficio de todos, hemos de constatar el régimen representativo como parte fundamental y su institución una necesidad para que el pueblo ejerza su soberanía, por conducto de aquellos a quienes a elegido para representarlo, ante la imposibilidad física, del ejercicio directa de democracia como fue en la antigua Grecia, por el crecido número de ciudadanos en los Estados contemporáneos.

Este régimen representativo se sucedió en forma permanente en todas las normas fundamentales dictadas en Mexico a través de su historia, fluctuando solamente entre elección directa e indirecta, asentándose la primera en forma definitiva, en la Constitución vigente de 1917.

## I.2 CONSTITUCIÓN DE 1917.

Por lo que se refiere a los antecedentes de la representación política en la constitución de 1917, tenemos que, en el artículo 52 del proyecto presentado por el Jefe del Ejército Constitucionalista, se propone la elección de un diputado propietario por cada 100,000 habitantes o fracción mayor de 30,000 y en aquellos Estados o territorios donde la población fuese menor, se elegiría un representante.

En la sesión ordinaria del 29 de diciembre de 1916, se dio lectura al dictamen, así como, a un voto particular suscrito por Heriberto Jara e Hilario Medina, expresándose en el primero: "La Comisión encuentra conveniente la base, porque tiende a reducir el número de representantes que más o menos es de 150, con lo cual permite que en la Cámara estén representadas las diversas tendencias de la opinión nacional, sin presentar los peligros de una Cámara numerosa, ya que la experiencia habla, que mientras mayor sea el número se trabaja con más dificultad en perjuicio de funciones, lo cual permite, por otra parte, que el presupuesto sea más reducido, y es plausible la tendencia a disminuir gastos y cargas que pesan sobre el pueblo y agrega con respecto a la base de 30,000 habitantes, para que una fracción de territorio elija un dipu-

---

tado la razón parece liberal y es de aprobarse".<sup>47</sup>

El voto particular de Jara y Medina difiere el dictamen de la Comisión por que no hay un criterio lógico y natural para dividir en porciones de determinado número la representación con base en la población, debiendo buscar otra forma más adecuada a la tradición constitucional, afirmando la necesidad de dar cabida cada vez más amplia a elementos populares en el manejo de la cosa pública, pues el ideal en el régimen democrático consiste, en que el pueblo se gobierne por sí mismo, por eso una Cámara más numerosa representa más intereses, más tendencias y diversidad de criterios, y por tanto, da lugar a soluciones más fecundas y amplias para conducir a un mayor número de miras particulares, motivo por el cual, proponen que la base censal sea de 60,000 habitantes.

Este voto produjo en la sesión del 25 de diciembre un enconado debate y en él interviene el constituyente López Lira quien con ejemplos vivos sobre todo en el Estado de Guanajuato, apoya el voto particular en virtud de las dificultades existentes en las campañas electorales cuando los distritos son muy amplios, pero es refutado por Rodríguez González, afirmando que la base censal no debe ser fijada en razón de las dificultades de los trabajos electorales porque no es trascendental, aclarando López Lira, que él se ha referido al mecanismo electoral en relación al envío de documentos a las Juntas Computadoras, es decir, en cuanto al funcionamiento de la campaña electoral, y no ésta en sí misma considerada.<sup>48</sup>

Interviene en el debate el Diputado Mújica en contra del dictamen y aunque esta cifra es de poca importancia, el incremento del número de representantes hace un análisis de como se encuentran representados en la Cámara diversas entidades de la República. Nuevamente Jara pide la palabra a fin de apoyar su voto y lo expresado por sus colegas y amplia su tesis de hacer un análisis de como deben efectuarse las campañas políticas, afirmando que los

---

<sup>47</sup>De la Hídaloa, Luis. *El Equilibrio del Poder en México*, p. 211.

<sup>48</sup>De la Hídaloa, Luis. *op. cit.*, p. 212

candidatos deben conocer perfectamente sus distritos.<sup>49</sup>

El Presidente de la Segunda Comisión Dictaminadora, Machorro Narváez, al tomar la palabra apoya su dicho, y es refutado por Espinoza, interviniendo Palavicini, quien expresa que al no poderse dar por la extensa población el sistema de democracia directa, el sistema de representación adoptado es la única forma de ejercer la soberanía, por tanto, es necesario un crecido número de representantes y se manifiesta en favor del voto particular, y al ampliar sus razonamientos propone la base de 60,000 habitantes.<sup>50</sup>

Al someterse a votación nominal, sin discusión, y por 132 votos contra 2 se aprueba el voto particular de Jara y Medina.

Este artículo fue reformado en 1928 aumentando a 100,000 habitantes la base censal, fijándose los razonamientos en el incremento de la población, mismo criterio utilizado en 1942 para elevar la cifra a 150,000.

Posteriormente, en 1951 nuevamente se reformó el precepto a fin de incrementarlo a 175,000 y el 20 de diciembre de 1960 vuelve a modificarse sobre la base de 200,000.

El dictamen de la Comisión relativo a los requisitos de elegibilidad para los diputados en cuanto a la edad requerida, es tratado en la sesión del 2 de enero de 1917 referidos sólo a la novedad incluida, por que en el proyecto se exigía debía ser cumplida el día de la elección y no en la apertura de sesiones como indicaba la Constitución de 1857, y apoya dicha moción para no ser precisamente el día de la elección el punto de partida para la calificación de una elección, sometiéndose de inmediato a votación, aprobada por unanimidad, sin discusión.

El dictamen presentado por la Comisión respecto del artículo 59 del

---

<sup>49</sup> *loc. cit.*

<sup>50</sup> *Idem.*

proyecto, relativo a la edad como requisito de elegibilidad para los senadores, se basó en la diferencia entre diputado y senador, justificado por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores en el enaranaje de los poderes públicos, al tener este por misión colaborar en la formación de las leyes, moderando la acción, a veces impetuosa en la de diputados porque su número crecido de miembros tiene más acción y movimiento, lo cual alguna vez pudiera ser peligroso, por tanto el Senado viene a ser el elemento de reflexión reposada, de meditación y prudencia, sumado a los factores positivos en la forma como está integrada, al ser menor el número de miembros y la base menos agitada por la edad, siendo tan importante como las consideraciones anteriores.

Con respecto a la elevación a 35 años de edad, en relación a las reformas de 1874, al requerir solamente 30, expresa la Comisión haber considerado elevar la edad por las mismas razones anotadas de prudencia y reflexión, elementos que la edad madura permite más fácilmente. El dictamen de referencia es aprobado en la sesión del 3 de enero de 1917, sin discusión por unanimidad de 157 votos.

El sistema electoral adoptado por la Constitución de 1917, es resultado consecuente de la Revolución Social de 1910. Venustiano Carranza inicia el sistema electoral más sólido y firme de nuestra historia, fundamentado sobre la base del sufragio universal directo, como única forma de ejercicio de la soberanía nacional y por tanto propone el voto igual para todos, libre y directo, porque de faltar alguna de esas condiciones, o se convierte en prerrogativa de clases por ilustración o propósito económico o es artificio para disimular usurpaciones de poder, o por último, permite imposiciones gubernamentales en contra de la voluntad clara y manifiesta del pueblo, y así se constitucionaliza el preciado lema nacional "Sufragio Efectivo, No Reelección", otorgando más fuerza y poder al Estado en la creación de sus instituciones políticas.

Surgen de este firme propósito de ideales democráticos y progresistas, sus vivos postulados: el deber cívico del sufragio, la base censal de población para la elección de diputados, voto activo y pasivo de los ciudadanos,

elección popular directa y en virtud del pacto federal, la elección igualitaria de senadores, todos ellos preceptos legados a las futuras generaciones, positivos en la actualidad y sólido valuarate para la evolución y desarrollo de México.

Este desarrollo histórico, permaneció inamovible para los miembros de la Cámara de Diputados hasta 1963 y luego, nuevamente cambió la base censal en 1972, 1977 y 1985.

De esta manera, nuestra Constitución Política reconoció que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que el pueblo la ejerce a través de los poderes de la federación y de los estados en el ámbito de su respectiva competencia, dividiéndose para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La ciudadanía quedó en 18 años siendo casados y 21 los que no, tener un modo honesto de vivir y el deber y el derecho de participar en las elecciones como votante o como candidato a ocupar cargos de elección popular que son irrenunciables salvo que exista causa justificada.

Se adoptó como ya vimos el sistema de elección directa de diputados, requiriéndose como ya se dijo, una población de 60,000 habitantes o fracción superior a los 20,000 para elegir a un diputado propietario y un suplente que duraban en su cargo 2 años. El Estado o territorio que no tuviera la población mínima mencionada podía elegir un representante y un suplente.

En cuanto hace a los senadores, se previó que cada entidad federativa eligiera a dos propietarios y suplentes para un período de 4 años, siendo renovados por mitad cada 2.

La regulación de los procedimientos electorales se dejó como función a la ley reglamentaria que en materia electoral debía expedirse con posterioridad según lo dispuesto en los artículos 54 y 90 transitorio, pero de manera expresa y tajante dispuso que cada Cámara calificara las elecciones de sus

membros y resolviera las dudas que hubiera. La resolución era inatacable y definitiva.<sup>51</sup>

La elección de Presidente, se determinó, fuera a través de voto directo siendo Colegio Electoral la Cámara de Diputados y por primera vez desde la Independencia, y hasta nuestros días, desaparece la figura de la Vicepresidencia.

### 1.3 LEY PARA LA ELECCION DE PODERES FEDERALES DEL 2 JULIO DE 1918.

Fue decretada por Venustiano Carranza al año siguiente de haber entrado en vigor la Constitución. Se señaló que tenía que hacerse un nuevo censo que sirviera de base para la división en Distritos Electorales y que debería ser en los años cuyo último guarismo sea cero. Se estableció que para la formación y revisión de las listas electorales funcionarían tres clases de Consejos: De Listas Electorales, De Distritos Electorales y Municipales.

Llama la atención la forma en que se proponían a los miembros del máximo órgano electoral (Consejo de Listas Electorales) ya que dicha proposición era hecha por los Ayuntamientos de cada entidad federativa en proporción de un candidato propietario y un suplente por municipalidad. Los Consejos de Distrito Electoral se formaban por el Presidente Municipal de la cabecera del Distrito Electoral y por dos de los competidores que hubiese tenido en las elecciones. Los Consejos Municipales se formaban bajo la presidencia del Síndico del Ayuntamiento o de quien haga sus veces, también con dos de sus competidores en las elecciones (artículos 59, 62, 82 y 92).

Para actualizar el padrón, se contempla la colaboración de los Jueces del Registro Civil y de los Jueces de lo Penal para el efecto de informar de los ciudadanos suspendidos de sus derechos electorales y de aquellos falleci-

---

<sup>51</sup>Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. *Mexicano: esta es la Constitución*, p. 478.

dos. Se preveía la publicación en lugares públicos de las Listas Electorales, pudiendo los interesados solicitar la inscripción en caso de omisión.

En el artículo 19 se aceptaban como pruebas del domicilio de un elector los recibos de renta, el testimonio de dos vecinos, etc. Se establecía la obligación de dar aviso al Ayuntamiento en caso de cambio de domicilio.

Por primera vez se habla de credenciales electorales y sobresale el hecho de que las papeletas para votar podían ser firmadas por los representantes de los partidos políticos tres días antes de la elección. Es interesante que contemple una enorme lista de personas que no tienen derecho a votar, entre los que son más peculiares se encuentran los tahures, los que vivan a expensas de una mujer pública, los acusados por infidelidad, los briagos y vagos, etc.

También es curioso que concluida la instalación de la casilla el Presidente preguntaba en voz alta si los presentes tenían alguna queja por cohecho, soborno o amenazas. Ya se establece que el voto sea secreto y que para el caso de que el elector sea ciego se podría acompañar de un guía que en su lugar hiciera la acción material del voto. Asimismo con tres días de anticipación debía señalarse el lugar donde estaría la casilla.

Un aspecto muy interesante es que por primera vez se contempla que la votación podrá ser recogida por máquinas automáticas siempre y cuando, pudieran colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos, que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga, que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado, que pueda conservarse el secreto al voto, que el registro total señalado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de votos obtenidos por cada candidato y que los electores conozcan su manejo.

Ya se hablaba de la prohibición de presentarse a votar armados, excep-

ción hecha de los militares en combate. Estaba permitido que el elector votara por un propietario de un partido y un suplente de otro, con lo cual se establecían numerosas reglas para realizar el conteo de los votos.

Las actas finales se hacían por duplicado, una para el expediente y otra que conservaba el Secretario pudiendo los representantes de los partidos solicitar copia certificada. Para el caso de que faltasen boletas se podrían emitir los votos en papel simple autorizado por el Presidente y el Secretario. Si el votante no supiera leer también podría acompañarse por alguien que hiciera el efecto material del voto. Si se perdía un paquete eran válidas las actas del Secretario y de los representantes.

Quando dos candidatos tenían el mismo número de votos, el ganador se decidía por sorteo. Las reclamaciones se tramitaban ante un Juez competente y en quince días tenía que resolver y procedía también la apelación. Para las nulidades, cualquier mexicano podía reclamarla sin ninguna formalidad.

El capítulo X es dedicado a los partidos políticos con sólo dos artículos, que contemplaban sus requisitos y lo más importante una innovación en el sentido de que los candidatos no postulados por los partidos políticos, tendrían los mismo derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estuviesen apoyados por 50 ciudadanos del distrito respectivo, y que esta adhesión voluntaria constara en acta formal y que tuvieran un programa político y que se registraran como marcaba la ley.

En un alarde de liberalidad, se prescribió una excepción para los candidatos independientes a senador o presidente, bastando el apoyo de 50 ciudadanos de cualquier Distrito Electoral, una innovación importante fue la facultad de los candidatos de vigilar los actos electorales correspondientes a su elección.

El capítulo XI contempla las disposiciones penales, que en realidad complementa una serie de prohibiciones y sanciones previstas a lo largo de toda la ley, destacando el castigo para aquellas personas que sin causa Justi-

ficada dejasen de votar, consistente en la suspensión de sus derechos políticos durante un año, en caso de reincidencia en el plazo de cinco años, además de la suspensión recibiría una multa de 5 a 50 pesos, y si volviera a reincidir, en un término de 10 años tendría una multa de 20 a 500 pesos y suspensión de los derechos políticos por cinco años.

Se imponían las mismas penas si los electores no concurrían a inscribirse en las Listas Electorales. También se imponían penas a las autoridades que pretextando delitos falsos aprisionaran a propagandistas, candidatos o representantes. También se establecían penas para aquellos que estuviesen obligados a tener listo el padrón con anticipación y no lo hiciesen, para los que inscribieran o borrarán de las listas a los electores, al que falsificara listas u ocultara cualquier documentación, el que por medios fraudulentos obtuviera su inscripción o la de otra persona, para los funcionarios públicos que abusando de su autoridad indujeran a sus subalternos lo mismo para aquellos con poder económico, igual, toda persona que formando parte de la casilla admitiera el voto de quien no tiene derecho o evite que vote de quien si tiene derecho, entre las más importantes.

El artículo 50 transitorio además contenía machotes de credencial de elector, boleta para elegir, acta de instalación, acta de resultados y formas para realizar las protestas.

Varias reformas electorales a esta ley, se pusieron en vigor en los regímenes de Adolfo de la Huerta (7 de Julio de 1920), Alvaro Obregón (24 de diciembre de 1921), Pascual Ortiz Rubio (24 de noviembre de 1931), Manuel Avila Camacho (19 de enero de 1924 y 4 de enero de 1943). De las cuales la más importante fue la última pues en ella se establecía que a partir de 1943 las elecciones serían cada tres años para diputados y cada seis para senadores y presidente.

Lamentablemente gracias a esta ley las autoridades locales continuaban teniendo el manejo del proceso electoral. La descentralización se convierte en una rémora de consecuencias muy dañinas. Y si bien en el artículo 115 de la

Constitución se aniquila la ominosa figura de los "Jefes Políticos", los Presidentes Municipales toman su lugar como factor determinante, al otorgárseles las competencias que más se prestaban para la manioera electorera. Los gobernadores, por su parte, conservaron sus facultades para el establecimiento de la división distrital en los estados.

La ley mencionada eliminó el requisito de la mayoría absoluta para la elección de Presidente de la República, además de que confirió carácter permanente al padrón electoral.

Pese al mensaje que el 10 de septiembre de 1928 lee el Presidente Calles ante el Congreso, en lo conducente a abogar por la aceptación de todo género de minorías en el Parlamento, demandando la representación de todas las tendencias y todos los intereses legítimos en proporción a la fuerza que cada organización o cada grupo social hubiese logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia pública, la realidad, después de todas las reformas mencionadas, no se modificó y consecuentemente, tal parecía, que el legislador no estaba obligado a adecuarse a los nuevos tiempos.

#### I.4 LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946.

Con esta ley nacen la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. La primera encargada de la vigilancia del proceso conjuntamente con las Comisiones Electorales Locales y los Comités Electorales Distritales en sus ámbitos geográficos correspondientes; y el Consejo tenía la custodia del padrón federal. Fue publicada por Manuel Avila Camacho.

La Comisión se integro por el Secretario de Gobernación, un miembro del gabinete comisionado por el Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo (un senador y un diputado), comisionados por sus respectivas Cámaras y dos comisionados de partidos permanentes nacionales.

Esta ley tuvo una importancia extraordinaria. El capítulo III, integrado por 18 artículos, desahós con extensión y profundidad sin precedentes lo que puede considerarse como un verdadero régimen de partidos políticos nacionales. Se introdujo una definición legal y se consignaron los requisitos necesarios para su constitución y registro; se estableció la figura de la coalición, se fijaron las causas de cancelación temporal y definitiva del registro. En fin la ley se contaminó de realidad y echó las primeras bases para impulsar y dinamizar el juego de partidos.

Como acertadamente ha dicho José Luis Lamadrid,<sup>52</sup> con esta ley se estableció el mecanismo de registro de partidos, gracias al cual el sistema político mexicano encontró un desarrollo pacífico e institucional y fueron destruidos el aventurerismo y la organización precipitada y de última hora, en dicho ordenamiento está la base de las subsiguientes leyes electorales por lo que se refiere al mecanismo de registro.

Se advertirá que de modo implícito aparece ya la exigencia de formular una declaración de principios y un programa de acción política; también estatutos relativos al sistema de elección interna para candidatos, educación política a afiliados, sanciones para sus miembros que faltaren a sus principios y la distribución de funciones de sus órganos.

El registro lo hacía la Secretaría de Gobernación con base en la celebración en cada Estado de una asamblea en presencia de un notario y que después fuera protocolizada su acta.

Se les dio personalidad jurídica propia, sin mayores estímulos y tuvieron derecho a ser representados ante los organismos electorales y casillas del país y obligados a tener publicaciones periódicas y oficinas permanentes. Se proscribió el derecho a formar confederaciones nacionales, a coaligarse para una sola elección faltando 90 días para ella y se prohibió la denominación de

---

<sup>52</sup>Declaraciones del Subsecretario de Gobernación, José Luis Lamadrid, ante el C.E.N. del P.R.I., con motivo de los festejos del cincuentenario del partido. *El Día*, 12 de diciembre de 1978.

"nacional". Sólo los partidos registrados un año antes podían participar en la elección.

El 21 de Febrero de 1949, Miguel Alemán reforma la ley; queda sin efecto la prohibición de afiliarse a partidos políticos extranjeros, fijó un plazo de 60 días para otorgar o negar el registro con la obligación de fundamentarla; respecto a los representantes del partido, se definen sus facultades para interponer protestas y se precisa el deber de los partidos de contar con un Comité Directivo en las entidades en donde contarán con más de 1,000 miembros.

Hemos de admitir, no obstante, que su trascendencia efectiva fue menor que las pretensiones del legislador.

#### I.5 LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951.

Por primera vez se establece como máximo órgano del proceso electoral a la Comisión Federal Electoral. También surge el Registro Nacional de Electores.

Por primera vez los Comités Distritales y las Comisiones Locales fueron encargados de intervenir en el cómputo electoral y a los partidos políticos se les otorgó el carácter de auxiliares de los organismos electorales, compartiendo con ellos la responsabilidad de los preceptos constitucionales en materia electoral.

Las reformas e innovaciones más bien afectaron a los organismos electorales y la etapa comicial propiamente dicha. Llamó la atención sobre todo el requisito del número de afiliados de 30,000 para constituir un partido, pues era opinión de la mayoría que se trataba de una cifra muy baja.

No extrañó por ello, que en el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, el 7 de enero de 1954 entraran en vigor varias reformas a la legislación electoral,

siendo la más importante: el aumento en el número mínimo de asociados a un partido, que fue de 75,000, de los cuales debía haber más de 2,500 en cada una, cuando menos de las dos terceras partes de las entidades federativas; que el plazo para la contestación para la Secretaría de Gobernación a una solicitud de registro, fuera de 120 días.

El 17 de Octubre de 1955, aparece el decreto por medio del cual, se otorga a las mujeres mayores de edad el ejercicio al voto pasivo y activo sin limitaciones, pues de hecho ya lo tenían pero únicamente a nivel municipal, constituyendo sin duda alguna, un complemento y requisito indispensable en la reforma política y electoral de una sociedad, que en este aspecto, permanecía muy subdesarrollada, siendo desde nuestro punto de vista el más importante avancen en este período.

#### I.6 LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963.

Esta ley de reformas, tuvo como antecedente y fundamento las reformas que previamente hizo el Presidente Adolfo López Mateos a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política, relativos a la creación de los Diputados de Partido y a las sanciones a miembros de las Cámaras y partidos políticos, que por alguna razón no tomaran posesión de su cargo u ordenaran no hacerlo, según el caso, el 22 de junio de 1963.

La explicación de los Diputados de Partido del propio texto constitucional es tan clara que basta reproducirla:

"Todo partido político nacional al obtener el 1.5% de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

79

Si logra la mayoría en 25 o más Distritos Electorales no tendrá derecho a que le sean acreditados Diputados de Partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta 20 diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

Los Diputados de Partido serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

Solemnemente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la ley electoral federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

Los Diputados de Mayoría y los de Partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones".

Por lo que respecta a las sanciones a los diputados y a los partidos políticos por las razones anteriormente señaladas, se dejó su establecimiento a la ley reglamentaria. Con estas sanciones se quiso evitar la protesta desahogada de agrupaciones políticas que sin la menor consideración a los electores, de pronto decidían con o sin causa justificada, que sus candidatos electos no tomaran posesión de su cargo.

Es pues, la ley de nuestro punto la que reglamenta estos dos artículos constitucionales, además de incorporar nuevos aspectos de fundamental importancia.

Así, la nueva ley contempló la reacción del artículo 44 bis, que consigna la exención de los siguientes impuestos para las partidos registrados: del timbre, que se cauce en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; los relacionados con rifas y sorteos y festivales que tengan por objeto

allegarse recursos para fines de su instituto; sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones; el que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

Al fin, el legislador rompía la tibieza tradicional con que había tratado a los partidos. Y esta conquista no tendría vuelta atrás, pues ampliada subsiste hasta nuestros días.

A esta ley también se introdujeron ajustes para el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los Diputados de Partido.

Por lo que se refiere a la reglamentación de las sanciones se determinó la suspensión de derechos políticos, hasta por seis años a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaran, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo establecido por la ley. Igualmente se determinó que la Secretaría de Gobernación cancelaría temporal o definitivamente, previa garantía de audiencia, el registro de los partidos que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acordaran que sus miembros hubiesen resultado electos no se presentaran a desempeñar su cargo.

Cabe mencionar que originalmente, el porcentaje requerido para la obtención de diputaciones de partido era de 2.5% y no del 1.5% como finalmente quedó; esto se debió a que en el nuevo sistema no se previó la cancelación del registro a los partidos que no obtuvieran el porcentaje mínimo de la votación y a que, la oposición se encontraba paralizada sin lograr movilizar a la ciudadanía, y aún con los alicientes no bastaban para impulsarlo. Quería decir que las finalidades no estaban siendo alcanzadas y por tanto el Ejecutivo se vio en la necesidad de ajustarse a la realidad sin atreverse a proponer la cancelación del registro.

Esta reducción, fue justificada como una "medida de racionalidad política".<sup>53</sup>

Ya con Gustavo Díaz Ordaz en la Presidencia en 1969, se reformó la Constitución para otorgar la ciudadanía a los mexicanos de 18 años de edad, independientemente de su estado civil. Se adujo como razón, que a esta edad el mexicano tiene plena capacidad jurídica para intervenir en la relación laboral y servicio militar, con lo que se dio un paso más en la participación política del país.

El 29 de enero de 1970 entran en vigor dos innovaciones importantes: Se establece el registro por fórmula para los candidatos a diputados y senadores, integrada cada fórmula por un propietario y un suplente. Por otra parte se decreta que dentro del plazo de registro de candidatos, los partidos políticos podrán sustituir libremente a los que ya hubieran registrado, vencido el plazo, los partidos también podían solicitar ante la Comisión Federal Electoral la cancelación del registro de uno o varios candidatos, pero sólo operaría la sustitución, por causa de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad.

Con el nuevo sistema muy pronto se pudo apreciar el repunte de los partidos de oposición, en especial, al aumentar el número de curules ganadas de Diputados de Partido.

#### 1.7 LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE ENERO DE 1973.

Promulgada por el Presidente Luis Echeverría, estuvo nutrida con adelantos de sus antecesoras, elaborada con técnica jurídica superior y sistematización más depurada.

Se estableció que los sistemas de elección interna de candidatos en los

---

<sup>53</sup> Medina, Luis. *Evolución Electoral en el México Contemporáneo*, p. 38

partidos, no podrían consistir en actos públicos semejantes a los comicios constitucionales.

Se hizo la reducción del mínimo de afiliados a un partido de 75,000 a 65,000, sin embargo se complicó deliberadamente la exigencia de vecindad de los militantes al señalarse que los miembros de cada entidad fueran vecinos, cuando menos en la mitad de los municipios delegaciones de dicha entidad, con un mínimo de 25 personas por municipio o delegación. Quiere decir que sólo en apariencia se benefició a los partidos con la reducción del número total de sus afiliados, ya que en realidad se pusieron más trabas para su constitución.

Se prescribió el derecho y la obligación de los partidos de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto y la facultad de hacerlo con los mismo efectos ante las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales.

Se alentó a los partidos, estableciendo en su beneficio las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines, así como permitirles gratuitamente el acceso a 10 minutos quincenales en la radio y en la televisión durante períodos electorales.

Fiel a la tradición consagrada por otros ordenamientos, en este también se contemplaron sanciones a quienes sin causa justificada no se empadronaran o no votaran, con multa de 10 a 300 pesos o prisión de tres días a 6 meses, o ambas.

También se establecieron sanciones para obligar a los partidos a cumplir sus funciones; por ejemplo, para el partido que sin causa justificada no asistiera a dos sesiones consecutivas del organismo electoral ante el cual esté registrado, suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años, cancelación del registro del partido que no acreditara o no estuviera presente en dos sesiones consecutivas en la C.F.E. no obstante habersele notificado la primera ausencia de su comisionado, procediendo en términos similares cuando la irregularidad se cometa en una entidad o distrito, suspensión del registro, por

violaciones a los procedimientos de afiliación, a los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, y por no funcionar con los órganos previstos en los estatutos, lo mismo que por incumplir con el deber de mantener oficinas, editar una publicación propia por lo menos mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros.

Suspensión a los partidos por no cumplir los acuerdos tomados por el organismo electoral ante el que tenga acreditados comisionados, o por destinar para fines ajenos a los establecidos en la ley, las franquicias postales o telegráficas, o los derechos en la radio y en la televisión.

La cancelación de un registro también procedía por reincidencia, además de las ya contempladas en anteriores ordenamientos, como las de no tener el mínimo de afiliados, no ostentarse con su denominación, etc.

Por otro lado en ese mismo año se redujo la edad para ser diputado de 25 a 21 años y de senador de 35 a 30 años.

Por último, se ajustó el número de electores que debería estar en cada sección de la demarcación territorial en la que se dividían los distritos, según el Registro Nacional de Electores, quedando en 3,000 como máximo y 100 como mínimo.

#### I.8 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977.

Impulsada por José López Portillo significa por su profundidad y precisión, su depurada técnica y su espíritu abierto al cambio, un intento importantísimo, para resolver gradualmente el problema electoral, entre los varios a nivel presidencial registrados en lo que va del presente siglo.

Complemento de las reformas constitucionales respectivas, esta ley con-

templó por primera vez en la integración de la Cámara de Diputados un sistema mixto con dominante mayoritario, en el que se incluía el principio de la representación proporcional. Esto ante el fallido sistema de los Diputados de Partido que en vez de estimular el acceso futuro de las minorías a la Jurisdicción decisoria reservada a la mayoría, había provocado, como lo demuestran las estadísticas, que cada vez en las legislaturas hubiera menos diputados de mayoría.

Es así como la mayoría relativa quedó integrada con el número fijo de 300 diputados, y la representación proporcional, con el número máximo de 100 diputados. Los primeros se eligen en otros tantos Distritos Electorales llamados Uninominales, porque en cada uno de ellos es elegido uno sólo de los candidatos nominados por los partidos, aquel que simplemente obtenga mayor número de votos, en lo cual consiste la mayoría relativa, llamada a veces mayoría simple. Los otros se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de Listas Regionales votados en Circunscripciones Plurinominales, así llamadas porque en cada una de ellas pueden ser nominados y en su caso elegidos, no sólo como en la mayoría relativa, sino varios candidatos que en sus respectivas listas regionales presentan los partidos.

Conviene aquí señalar los orígenes de la representación proporcional, los cuales se hayan en Alemania, uno de los sistemas políticos democráticos más antiguos de la tierra. Es claro y está justificado, que para sanjar un diferencia de opiniones entre iguales, predomine la de los más sobre la de los menos, pero se ha notado que su aplicación sin alternativas produce a veces el sacrificio excesivo e injusto de las minorías.

Hay, entre otros, un ejemplo clásico. Si tomamos como 100 en número total de curules y de ellas otorga la votación un número 40 al partido "A", 30 al partido "B" y 30 al partido "C", corresponderá al primero la mayoría relativa y con ella el poder de decisión, no obstante que sólo representa el 40% del electorado, frente al 60% que engloban los otros dos partidos. La diferencia de criterio entre los partidos "B" y "C" es lo que les ha impedido vencer al partido "A". Pero de todas maneras aparece evidente que con la deci-

sión adoptada no esté conforme la mayoría del electorado, así sea por razones distintas a las sustentadas por los dos partidos en minoría.

Para atenuar en lo posible esa situación, en que el poder de decisión corresponde a una minoría dentro del electorado total, se propuso en la segunda mitad del siglo pasado y empezó a aplicarse en los inicios del presente. No la alternativa única que significa la elección por mayoría relativa o absoluta, sino al prorrateo de los escaños en proporción al vigor político demostrado en los comicios por cada uno de los partidos, eso es lo que permite que la Cámara sea, según la conocida expresión gráfica, la imagen fiel y la fotografía del país por lo que hace a las diferentes ideologías políticas que conteri-dieron en las elecciones.

El sistema electoral mixto, en una de sus variadas formas que a nuestro estudio interesa surgió también en la República Federal Alemana en 1948, como correctivo de la representación proporcional integral que había instaurado la Constitución de Weimer y que según Alfredo Grosser,<sup>4</sup> había originado la multiplicación de partidos, desórdenes parlamentarios y la impotencia gubernamental.

Se pueden desprender de ello tres grandes tendencias: los sistemas mixtos con dominante mayoritario, con dominante proporcional y los equilibrados. Alemania Federal acogió la tercera, México la primera.

Tales son, en síntesis, el objetivo y la razón de ser de la representación proporcional. Adoptada en ciertos países como único sistema electoral, con exclusión del escrutinio mayoritario, en el nuestro, a partir de esa reforma política de 1977 y hasta nuestros días, la acoge solamente como complementaria y copartícipe de dichos sistema mayoritario, integrando así un sistema mixto cuyo origen y características esenciales hemos explicado.

Cabe señalar, que mientras en su país de origen el sistema mixto surgió

---

<sup>4</sup>Grosser, Alfredo. *La Démocratie de Bonn, 1949-1957*, p. 92.

como un correctivo de la representación proporcional, en el nuestro ocurrió lo contrario pues la representación proporcional se estableció como correctivo del sistema electoral de mayoría relativa,<sup>55</sup> único que conocíamos y practicábamos.

La denominación de "Sistema Mixto con Dominante Mayoritario", es una expresión desafortunada, que deja traslucir el propósito de que la clase de los 300 domine, subyugue y avasalle al grupo de los 100 (actualmente de los 200). Más propio hubiera sido el vocablo predominar. No es ciertamente, un sistema mixto que pudiera servir de paradigma democrático.

El factor demográfico que en el sistema previo era decisivo de la división territorial, pasa ahora a un lugar secundario, por cuanto no influye en número de los distritos electorales, sino sólo eventualmente en su demarcación territorial. Por lo que hace a los diputados de proporcionalidad, se requiere para que puedan operar las listas regionales donde los partidos proponen a sus candidatos plurinominales, que se constituyan en el territorio nacional las respectivas circunscripciones electorales, las que serán cinco, encomendando a la ley secundaria el señalamiento de la demarcación territorial de cada una.

Por último se enumeran las bases generales a las que deberá sujetarse la elección de los 100 diputados, cuya nominación se reserva a la representación proporcional, mismas que no ofrecen fácil acceso al electorado.

Esta nueva ley, por primera vez emplea el término de Colegios Electorales para designar lo que desde el proyecto de Constitución de 1842 es la autocalificación de las Cámaras. Sólo que en 1842 se consagraba la elección indirecta en primer grado, por tanto el Colegio Electoral era por su función y por su nombre un auténtico y verdadero elector y no un calificador de la elección.

---

<sup>55</sup>La mayoría relativa se logra por el número mayor de votos, cualquiera que fuere el obtenido por los candidatos en minoría. La absoluta requiere contar con más de la mitad de los votos emitidos. La especial exige un mínimo no menor de dos tercios de los votos emitidos.

---

Por vez primera ingresan los partidos políticos, para ser regulados como tales, a la Constitución y a su ley reglamentaria. Con anterioridad, la reforma de 63 sólo propuso la existencia de los partidos políticos, al crear la figura de los Diputados de Partido. Se concedió el derecho a los partidos para usar permanentemente los medios de comunicación social y para contar con un mínimo de elementos en sus actividades dirigidas a obtener el sufragio popular; ésta dádiva a título de subsidio legal, cuya equidad en el reparto queda a merced del criterio oficial, se consideró atentatoria para la dignidad civil de los partidos, sin embargo en realidad, obedeció al propósito de estimular a nuestra democracia y suplir con la ayuda gubernamental la deficiencia de sus medios para subsistir y desarrollarse.

Un paso más, fue la creación de un sistema contencioso electoral más complejo, instituyéndose y regulándose el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Las resoluciones de la Corte tenían un carácter declarativo y en consecuencia no convalidaban ni anulaban la calificación hecha por los Colegios Electorales, conociendo únicamente de violaciones substanciales, las cuales debían poder ser constatadas, con lo cual se evitó la esterilización del original artículo 97 de la Constitución que no era tomado en cuenta por la Corte en base a la jurisprudencia de "manos fuera de la política electoral" la misma que acoge para el Juicio de amparo el artículo 73 fracción VII de la ley de la materia, al considerar improcedente el Juicio de garantías "contra las resoluciones o declaraciones de los Presidentes de Casilla, Juntas Computadoras o Colegios Electorales, en materia de elecciones".

En este mismo orden de ideas se estableció un nuevo sistema de recursos y garantías electorales clasificando claramente al sujeto del recurso, su objeto y órgano de resolución, quedando así establecidas la inconformidad, la protesta, queja, revocación y revisión, además de la reclamación arriba mencionada, y la nulidad.

Por otro lado se flexibilizó la integración y registro de los partidos

determinándose que éste lo haga la Comisión Federal Electoral y ya no la Secretaría de Gobernación, rodeándolos de garantías y prerrogativas para su cabal desenvolvimiento y puntualiza sus obligaciones, una de las cuales es de carácter estrictamente electoral. También se dio cabida a la existencia de las Asociaciones Políticas Nacionales, considerándolas embriones de los partidos sometiénolas a una minuciosa regulación.

Así, perduró el registro condicionado y se profundizó en la reglamentación de las coaliciones, fusiones y frentes de partidos.

Se dispuso que los Ayuntamientos de aquellos municipios que contaran con una población mayor de 300,000 habitantes tendrían que elegirse por el sistema de representación proporcional. La medida fue adoptada y se llevó a cabo en 36 municipios del país; pero más tarde, en 1983, la representación proporcional se amplió a todos los municipios del país, con motivo de las reformas constitucionales al artículo 115, propuestas por Miguel de la Madrid.

Se despenaliza corporal y pecuniariamente la abstención de votar y registrarse en los padrones electorales.

Finalmente, por primera vez en este siglo, no se contemplan ya más las máquinas recolectoras de votos, que si bien tuvieron poca utilización en los años que precedieron a esa reforma de 1977, se utilizan con gran éxito en la mayor parte de los países democráticos del mundo.

#### I.9 REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE 1986 Y EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.

Se reformaron los artículos constitucionales 52 y 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo, fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77 fracción IV, y se creó una nueva ley reglamentaria que sustituyó a la anterior en materia electoral

---

constituyendo en su conjunto la Reforma Política Electoral impulsada por Miguel de la Madrid Hurtado.

Lo más sobresaliente del contenido de las reformas constitucionales y del Código Federal Electoral puede ser sintetizado de la siguiente manera:

1. Supresión de los partidos políticos con registro condicionado al resultado de la elección, dejando solamente el registro definitivo, que requisitan una membresía mínima, presencia nacional, reglamentación estatutaria y una Plataforma política, dando fin a la facilidad que tenían las asociaciones políticas, mediante el registro condicionado, de obtener el registro definitivo alcanzando el 1.5% de la votación de su elección debutante, sin tener que acreditar requisitos de membresía y otros de menor dificultad.
2. Se establece un sistema de financiamiento a los partidos políticos, en función de sus resultados electorales alcanzados en la elección anterior.
3. Se fijó una nueva integración de los organismos electorales en base a la fuerza electoral de los partidos políticos en el proceso electoral anterior.
4. Se cambió el día de la elección al primer domingo de Julio del año de las elecciones y ya no el primer miércoles de septiembre.
5. La más importante innovación fue la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, en substitución de la competencia que la L.F.O.P.P.E. otorgaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral. Se trataba de un órgano de carácter administrativo con autonomía relativa de los otros Poderes de la Unión y facultades de control de la legalidad del proceso electoral, aunque limitado pues se conservó en última instancia la autocalificación de las Cámaras en los Colegios Electorales. Volvió la esterilidad del 97 constitucional.

6. Se retomó a la original redacción constitucional de 1917, sobre la renovación del Senado por mitad, que había desaparecido.
7. Otra innovación importante, consistió en la instauración en el Distrito Federal de una Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, autónomo, con facultades de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, pero con nulo poder real de gobierno, permaneciendo el Departamento del Distrito Federal y sus Delegaciones.
8. Pena corporal de 4 a 7 años y sanción pecuniaria al momento de cometerse el delito a los ministros de cultos religiosos que participaran en actividades político electorales.
9. El establecimiento del emblema único por partido para las dos fórmulas de candidatos en las boletas para la elección de senadores.
10. Boleta única para la elección de diputados para las dos fórmulas (acuerdo de la Comisión Federal Electoral).
11. Retorno a la integración de un Colegio Electoral con todos los presuntos diputados, en lugar de los 100 que había establecido la L.F.O.P.P.E.
12. Ampliación de la Cámara de Diputados de 400 a 500 diputados, quedando integrada por 200 de proporcionalidad y 300 de mayoría relativa.
13. Desaparición de la fórmula de representatividad mínima, quedando únicamente la de primera proporcionalidad, para los efectos de la asignación de curules de representación proporcional.

Conviene explicar aquí con relación al punto arriba citado, que para la L.F.O.P.P.E. existían dos fórmulas para la asignación de curules de representación proporcional de las circunscripciones plurinominales que pasamos a

explicar:

La fórmula de representatividad mínima se integraba con los siguientes elementos: porcentaje mínimo, que era el 5% de la votación efectiva de una circunscripción plurinominal; cociente natural, que era el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las curules no repartidas, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo; y resto mayor de votos, que era el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se podía utilizar si aún hubiera curules sin distribuir.

Su aplicación consistía en que al partido que alcanzara un porcentaje mínimo del 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal se le atribuían un diputado; efectuada ésta, se obtenía el cociente natural y se asignaba a cada tantas curules como números de veces contuviera su votación dicho cociente y si después quedaran curules por repartir estas se distribuían por el método del resto mayor siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos.

La fórmula de primera proporcionalidad, que de hecho se conservó en el Código Federal Electoral y en el C.F.I.P.E. tal y como se contemplaba en la L.F.O.P.P.E.; se integra por los siguientes elementos: cociente rectificado, que es el resultado de dividir la votación efectiva de las circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por 2; cociente de unidad, que es el resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido; y resto mayor de votos, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad pudiendo utilizarse cuando aún hubiesen curules sin distribuir.

Se aplica de la siguiente forma: por el cociente rectificado se distribuyen sucesivamente la primer y segunda curules; a todo aquel partido cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, le serán asignadas las curules correspondientes. Para las curules que queden por distribuir se empleará el cociente de unidad. En esta forma a cada partido se le asignan tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad y si después de aplicarse las dos anteriores, quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

Para finalizar, quisiéramos agregar que bajo estas reformas constitucionales y esta ley electoral, se llevaron a cabo los comicios federales del 6 de Julio de 1968, en los cuales se registró el mayor índice de participación ciudadana en elecciones en todo lo que va del siglo, pese a la regulación de esta ley, la oposición en su conjunto, prácticamente igualó al partido dominante en la Cámara de Diputados, al grado de llegarse a hablar con relación a la fuerza del P.R.I. como mayoría más uno, también, en esta ocasión, por primera vez llegaron a la Cámara de Senadores, 4 de oposición y desafortunadamente fue bajo esta ley y en esas elecciones, cuando más se habló del fraude electoral.

C A P I T U L O  
T E R C E R O

MARCO JURIDICO

## CAPITULO TERCERO

## MARCO JURIDICO

El 6 de Julio de 1988, la actividad social y política registrada en los comicios federales fue tan grande, que superó todas las expectativas del orden establecido, al grado que el que fuera candidato a la presidencia por el P.R.I., y a la postre Presidente de la República tuvo que reconocer públicamente que la relación de las fuerzas políticas del país había cambiado, siendo la reforma política electoral, de nueva cuenta, tema de grandes discusiones.

No fue sino hasta el 19 de diciembre de ese mismo año, en que con motivo de la toma de posesión del Ejecutivo Federal por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, la nueva reforma electoral comenzó a tomar forma, en el momento mismo en que el entrante Presidente afirmaba: "Mi administración dará respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y efectiva participación. La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales. Comparto esa inquietud".<sup>56</sup>

También dijo: "Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo. Aquí ratifico mi invitación. Se que es un asunto que interesa a todas las fuerzas políticas del país. A todos nos corresponde y concierne; trabajemos juntos en esa tarea. La profundidad y el ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir".<sup>57</sup>

En el mes de enero de 1989, el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, formuló una invitación a los miembros de la Comisión Federal

<sup>56</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso de toma de posesión del Ejecutivo Federal*, p. 4.

<sup>57</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *op. cit.*, p. 5.

Electoral a efecto de realizar una consulta popular a través de audiencias públicas con participación de diputados y senadores, representantes de organizaciones políticas y de instituciones académicas y de educación superior, etc., con objeto de conocer los puntos de discrepancia o de consenso para la reforma política, denominadas "Búsqueda de Consenso".

Una vez realizadas, el Presidente envió el 22 de Junio de ese año, una solicitud a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que se convocara a un período extraordinario de sesiones, cuyo punto total fuera las reformas constitucionales y legales en materia electoral, con base en las propuestas y conclusiones que se hubiesen presentado en las audiencias mencionadas, desde el 10 de enero hasta el 15 de agosto de 1989.

El período extraordinario de sesiones se llevó a cabo del 28 de agosto al 20 de octubre de 1989, por vez primera en la historia posrevolucionaria de México, el Presidente de la República no ejerció su derecho de iniciativa, sin embargo es evidente que detrás de la reformas aprobadas, producto principalmente, de la propuesta priísta, estuvo el impulso del Ejecutivo Federal.

También, por primera vez el P.R.I. no contaba con la mayoría requerida de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados para reformar la Constitución, por lo cual se vio obligado a negociar, principalmente con el P.A.N. para sacarla adelante.

Se tomó la decisión, sancionada por la asamblea, de dar trámite a las iniciativas de reformas constitucionales, para posteriormente proceder con la legislación secundaria, hecho que no sucedió sino hasta un año después.

La Comisión y la Subcomisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, organizaron las treinta iniciativas presentadas en 7 grandes temas: Integración de los Organismos Electorales, Calificación y Contencioso Electoral, Derechos Políticos, Integración y Funcionamiento de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, Partidos Políticos y finalmente Distrito federal o Estado de Anáhuac.

---

El resultado fueron las reformas constitucionales a los artículos 50, cuarto párrafo, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 52; la elaboración de una nueva ley electoral (un año después) denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y la adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el D.F. en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal denominado Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

## I. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE OCTUBRE DE 1989.

### I.1 CONTENIDO.

Al párrafo 40 del artículo 50 se le agregó la disposición de que sean retribuidas económicamente las funciones electorales y censales que se realicen con carácter profesional, en los términos de la propia Constitución y las leyes correspondientes, pues sólo se establecían como retribuíbles los servicios profesionales de índole social, quedando redactado de la siguiente manera: "En cuanto ... Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. ...".

Lo anterior se encuentra relacionado directamente con el artículo 41, pues como veremos más adelante se refiere al profesionalismo de los integrantes ejecutivos y técnicos de los organismos electorales.

Lógico, legítimo y justo es que personas que dediquen su trabajo al desempeño profesional de ciertas funciones electorales perciban un ingreso digno por ello.

El siguiente precepto reformado fue la fracción III del artículo 35, relativo a las prerrogativas del ciudadano, agregándosele a dicha disposición,

consistente en la asociación para tratar y tomar parte en los asuntos políticos del país, la condicionante de que tal circunstancia se realice libre y pacíficamente.

Consideramos que la condición repite lo ya establecido en el artículo 92 de la misma Constitución en donde se dispone la garantía individual de libertad de asociarse pacíficamente con cualquier objeto lícito, quedando contemplados los asuntos políticos del país, excepto para los no ciudadanos mexicanos.

En cuanto a la fracción I del artículo 36, se suprimió la obligatoriedad de los ciudadanos mexicanos, de inscribirse en los padrones electorales. En su lugar se contempló la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos. Esta reforma no operará en tanto no funcione dicho registro, según lo dispone el artículo 22 transitorio del decreto de reforma.

Esto significa que cuando entre en funcionamiento el R.N.C, entre otras cosas, contemplará los listados electorales.

La reforma al artículo 41 consistió en la adición de 6 párrafos a la redacción anterior y que consistieron en: el traslado de la facultad organizativa de las elecciones, que se encontraba contemplada en el anterior artículo 60, por parte del Estado, a este artículo 41, disponiéndose que tal función la realice un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, regidos con los principios de certeza (que además de los resultados implica la realización periódica, permanente y regular de los comicios), la legalidad (que en este caso se haya restringida y no tan completa como en el artículo 16 de la Constitución, pues en materia electoral, no opera como derecho público subjetivo y por tanto no procede el Juicio de garantías), la imparcialidad, objetividad (claridad), y profesionalismo (preparación, capacitación y conocimiento electoral a los empleados y funcionarios de la materia). Permanece la organización estatal pues en la integración y en las resoluciones de tal organismo así como del tribunal electoral, intervienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Continúan los Colegios Electorales de las Cámaras como última instancia para resolver las controversias respecto de los comicios y un tribunal, antes denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral y hoy Tribunal Federal Electoral, y el organismo encargado de la organización electoral antes Comisión Federal Electoral y hoy Instituto Federal Electoral, ambos con relativa autonomía y encargados de resolver entre otras cosas, algunos conflictos electorales a manera de primera instancia.

Se establece que los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal, en caso de no lograrse tal mayoría en primera votación, se insacará de los candidatos propuestos el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal.

En síntesis, permanece el sistema de autocalificación electoral, que tanta polémica despierta y que en México se usa. Grandes protestas despertó el hecho de que sólo el Ejecutivo Federal pueda proponer a los integrantes magistrados, pues pudiera presentarse una situación de parcialidad hacia el partido político del cual provenga el Presidente.

Por lo que respecta al artículo 54, es tan importante su contenido que textualmente lo apuntamos:

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales (en el precepto anterior sólo se requería acreditar que participaba en por lo menos 100).

II. Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, les serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación (que es la de primera proporcionalidad). Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios.
- b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

En este supuesto, se les atribuirán diputados de representación proporcional hasta que el número, por ambos principios, sea igual al que correspondería a su votación respecto del total de curules de la Cámara de Diputados.

Por ejemplo: cuatro partidos políticos contienden; el partido "A" obtiene el 33% de la votación nacional y 120 constancias de mayoría relativa; el partido "B" obtiene el 30% de la votación nacional y 105 constancias de mayoría relativa; el partido "C" obtiene

el 25% de la votación nacional y 70 constancias de mayoría; y el partido "D" obtiene el 12% de la votación nacional y 5 constancias de mayoría relativa.

El 33% de la votación nacional representa 165 curules del total de la Cámara de Diputados, o sea, el 33% de ella.

El partido "A" con su 33% y sus 120 constancias de mayoría, tendrá por asignadas 45 diputaciones de representación proporcional, pues al sumarse son las 165 curules que representa el 33% de la Cámara y por tanto de la votación nacional.

El 30% de la votación nacional representa 150 curules, o sea, el 30% de la Cámara de Diputados.

El partido "B" con 30% obtuvo 105 constancias de mayoría relativa por lo que habrá de asignársele, también 45 diputados de proporcionalidad.

El 25% de la votación nacional significa 125 curules, o sea, 25% del total de la Cámara.

El partido "C" con 25% de la votación obtuvo 70 constancias de mayoría relativa por lo que habrán de asignársele 55 diputados de representación proporcional.

El 12% de la votación nacional representa el 12% del total de curules de la Cámara de Diputados, o sea, 60 curules.

El partido "D" con 12% de la votación nacional obtuvo 5 constancias de mayoría relativa, por lo que habrán de asignársele 55 diputados de proporcionalidad.

No debe perderse de vista que al haberse mantenido 5 circunscripciones plurinominales, la ley deberá establecer las fórmulas para la asignación de cada una de ellas (primera proporcionalidad). Lo anterior se presentarían en una elección supuestamente competida y en la que al menos tres partidos logaran votaciones con márgenes diferenciales pequeños.

- c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputaciones de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determine la ley.

En este supuesto opera la llamada "Cláusula o Candado de Gobernabilidad" de la Cámara de Diputados, que le otorga a un partido político la mayoría de curules de manera que pueda tomar decisiones que no requieran mayoría calificada. Esta cláusula existe en otros países y está prevista en el inciso arriba mencionado, apareciendo en la Constitución mexicana desde 1966; este precepto no establece porcentaje mínimo de votación para su aplicación.

Por ejemplo: en el caso que nos ocupa podrían darse a su vez dos posibilidades:

Primera: Un partido político obtuvo el 35% de la votación nacional y más constancias de mayoría que el resto de sus opositores. Suponiendo que con el 35% hubiese obtenido 130 constancias de mayoría (más que cualquier otro partido) se le habrían de asignar 121 diputados de representación proporcional que lo llevarían a tener 251 curules que representan la mitad más uno del total de la Cámara.

Segunda: Un partido político obtiene más del 35% de la votación nacional y más constancias de mayoría que otros. Suponiendo que con el 36% hubiese obtenido 133 constancias de mayoría, se le habrían de asignar 118 diputados de representación proporcional para llevarlo a un total, por ambos principios, de 251 curules, asignándosele 2 más por el 1% sobre el 35% de la votación que obtuvo, para hacer un total de 253.

Así si obtuviese el 40% y 145 constancias de mayoría, se le asignarían 116 diputados de representación proporcional; si obtuviese el 50% de la votación y 225 constancias de mayoría se le asignarían 56 diputados de proporcionalidad. De manera que con el 59.99% de la votación nacional se le asignarían diputados de representación proporcional para que el total, por ambos principios, fuere de 300.

- d) El partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

En este supuesto, a dicho partido se le asignarían diputados de representación proporcional hasta que el número, por ambos principios, sea igual al que represente el porcentaje de su votación nacional respecto del total de la Cámara.

Por ejemplo: un partido político obtiene el 68% de la votación nacional y con ello 283 constancias de mayoría relativa, se le habrían de asignar 57 diputados de representación proporcional, puesto que los 340 diputados representan el 68% del total de la Cámara.

Los tres supuestos previstos, que se han comentado, operan sobre las reglas de que para participar en la asignación, es requisito que los partidos hayan obtenido el 1.5% de la votación nacional y hubiesen registrado candidatos por el principio de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. Igualmente, como ha quedado señalado, no debemos pasar por alto, que la asignación deberá hacerse en las cinco circunscripciones plurinominales en base a la fórmula de primera proporcionalidad que fija la ley reglamentaria.

El nuevo artículo 60, contempla la autocalificación de las Cámaras por medio de sus Colegios Electorales, siendo lo más importante el hecho de que vuelve a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, por 100 presuntos diputados, siendo facultad de los partidos políticos nombrarlos en la proporción que les corresponda respecto del total de constancias otorgadas en la elección de que se trate.

También se establece que para modificar o revocar las resoluciones del tribunal electoral por los Colegios, se requiere de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En general, se encuentra mejor redactado que el anterior, con mejor técnica legislativa y sobre todo más claro.

La base 58 de la fracción VI del artículo 73 se modificó con el objeto de dar simetría a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con la Cámara de Diputados por cuanto hace a la representación proporcional, pero manteniendo las diferencias derivadas de su naturaleza y tamaño, que es de 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de proporcionalidad mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial.

Por ello, se fijó como límite superior al número de representantes que un partido político puede tener, el de 43, que es el 65% de la Asamblea, y en

el otro extremo, para la "Cláusula de Gobernabilidad", se requiere haber obtenido el 30% de la votación del D.F. y mayor número de constancias de mayoría que los demás partidos.

De igual manera, para participar en la atribución de representantes, se le exige a los partidos haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación en el D.F. y haber registrado candidatos por el principio de mayoría relativa en todos los distritos uninominales de la entidad.

Por último, se hacen las remisiones en lo aplicable, a los artículos 41 y 60 para la organización de los procesos electorales, el contencioso y tribunal electoral y la calificación de las elecciones.

## 1.2 COMENTARIO.

De lo anterior se desprende que las reformas Constitucionales en materia electoral dejaron fuera muchos temas importantes que se esperaba se contemplaran. No se trató nada respecto de la transformación del Distrito Federal en un estado más de la Federación, pues fue considerado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales como un tema complejo. Complejidad que según la Comisión consiste en la dificultad de convergencia entre el fuero federal y el fuero local, que en realidad no presenta mayor problema, sobre todo si se mira la convivencia en los estados federados entre la autoridad local y la municipal, inclusive la que se da entre distintas entidades estatales, y podríamos agregar la colaboración que se presenta en los estados fronterizos con sus equivalentes extranacionales, por cuanto hace a servicios públicos. Urge superar la ciudadanía de segunda clase de los habitantes de la metrópoli más poblada del planeta.

Tampoco se concretó la completa independencia de los órganos encargados de todo el proceso electoral, incluyendo la calificación de las elecciones, de los otros Poderes de la Unión, sin embargo se ampliaron las bases para que eso

---

sucediera en un futuro próximo, pues se concedió mayor autonomía.

Directamente relacionado con lo anterior es la integración de los órganos electorales, en lo que respecta a la designación de los magistrados que los integran, con base en las propuestas presidenciales quedando abierta la posibilidad de que en verdadera nueva reforma, se tomen en cuenta propuestas alternativas.

Hubiera sido deseable, terminar con el "Candado de Gobernabilidad" por medio del cual un partido con la mayor parte o con una mayoría, aunque fuera relativa, y mínimo de 35% tiene la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, (no calificada) en tanto que otro partido que tenga una constancia de mayoría menos y un punto más en la votación general o sea más votos en total, no tienen derecho a ese candado. El día que una cosa de estas se presente en el país, vamos a tener un problema bastante serio, porque es una contradicción absurda que un partido con menos votos vaya hasta la mayoría absoluta de la Cámara y que el partido que tiene más votos se quede exactamente como está, lo que se ha dado en llamar, la famosa, sobrerrepresentación.

Lo mismo sucede con la integración de la Asamblea del Distrito Federal, con una variante, ahí se establece que la mayoría que no esté siquiera sobre el 35% sino sobre el 30%, tiene acceso a la cláusula de gobernabilidad.

Otro aspecto importante omitido fue el establecimiento de la representación proporcional igual a la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, así como su introducción en la Cámara de Senadores.

No obstante lo anterior, lo aprobado por el Congreso de la Unión es el resultado del grado de consenso al que las distintas fuerzas políticas representadas en él, lograron arribar. No es lo óptimo, pero quizá pueda significar bases para un entendimiento mayor y la expectativa de que nuestras instituciones se perfeccionen y sean mejores en el futuro.

Pudo haberse producido en México un debilitamiento mayor o menor, de

carácter electoral del partido oficial, sin que ello requiriera por sí mismo una reforma político electoral no integral.

Legítimo es que quien tiene la mayoría decida, por tanto, quien no la tiene debe luchar, no nada más por condiciones mínimas de facilidad para acceder al poder, sino superar el reto de lograr las máximas dificultades que la lucha política le presente, con trabajo intensivo y logre pese a todo el apoyo total del pueblo.

## II. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990.

### II.1 CONTENIDO.

Nueve meses después de las modificaciones a la Constitución, en los meses de Julio y agosto de 1990, en períodos ordinario y extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores, fue aprobada la ley reglamentaria en materia electoral, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de ese mismo año.

La votación final aprobatoria del nuevo código fue llevada a cabo por el consenso de todas las fracciones parlamentarias, con excepción hecha del P.R.D., la minoría del P.A.N. y el Grupo Independiente (conformado por un grupo de diputados que promulgan su independencia respecto de los partidos de los cuales provienen).

La nueva ley electoral se encuentra dividida en ocho libros y contiene 372 artículos y 16 transitorios.

El Libro Primero se refiere a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Se incorporan en los requisitos de elegibilidad, no

ser magistrado del Consejo General del I.F.E., magistrado, Juez instructor o secretario del T.F.E. ni miembro del personal profesional del I.F.E. y ni consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los Consejos Locales o Distritales del instituto.

Se establece que la aplicación de las normas del código corresponde al I.F.E., el T.F.E y a los Colegios Electorales.

Por lo que se refiere a la asignación de las curules de representación proporcional de la Cámara de Diputados según lo dispuesto por la fracción IV del artículo 54 de la Constitución se establece que para distribuir estos diputados por circunscripción plurinominal, se dividirá su votación nacional entre el número de curules de representación proporcional que le correspondan para obtener su cociente de distribución y la votación obtenida por cada partido en cada una de las circunscripciones, se dividirá entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que de cada circunscripción se le asignará, lo anterior en relación con el inciso b de la fracción IV del artículo 54 constitucional.

Para los incisos c y d del mismo ordenamiento, se establece la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad. Se cambia la fecha de elecciones por el tercer domingo de agosto del año que corresponda.

El Libro Segundo es relativo a los partidos políticos. Destaca la obtención de sus registros ante el I.F.E. volviendo aparecer la figura del Registro Condicionado que había dejado de contemplarse en la anterior ley, pero se establecen más requisitos para la constitución del Registro Definitivo de los partidos políticos. Los partidos políticos con registro condicionado tendrán un representante con derecho a voz en los consejos y en las Comisiones de Vigilancia del I.F.E., y será el Consejo General de éste, quien en un plazo máximo de 45 días resolverá la solicitud del registro condicionado.

En materia de las prerrogativas que tienen en radio y televisión, se establecieron dos aspectos, que sorprende hayan sido aprobados por algunos

partidos de oposición, y que son el hecho de que la duración de las transmisiones se incrementará atendiendo a la fuerza electoral de los partidos, y que, éstos deben utilizar la mitad del tiempo, cuando menos en difundir las plataformas electorales.

Lo mismo sucede con respecto al financiamiento público, no teniendo derecho a él los partidos que no tengan el 1.5% de votación emitida independientemente de que sus candidatos logren diputaciones de mayoría o senador.

Se reglamentan con mayor profundidad las coaliciones y se establece que para la declaratoria de la pérdida del registro, será la Junta General Ejecutiva del I.F.E. a quien le corresponda hacerla.

El Libro Tercero trata del I.F.E., quien es el depositario de la autoridad electoral reiterándose su personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciéndose su domicilio en el D.F., con 32 delegaciones, una en cada Estado, 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal y oficinas municipales donde se determine.

Los órganos centrales del I.F.E. son: El Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El primero se integra con un consejero del Poder Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación, 4 consejeros del Poder Legislativo, 2 diputados y 2 senadores con sus suplentes propuestos uno por la mayoría de cada Cámara y el otro por la primera minoría, 6 consejeros magistrados, propuestos por el Presidente de la República y representantes de los partidos políticos nacionales.

La Junta General Ejecutiva, es presidida por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

El Director General preside y coordina la Junta General y permanece en

su cargo 8 años. El Secretario General del I.F.E. actúa como Secretario del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva.

Al frente de cada Dirección de la Junta, hay un Director Ejecutivo nombrado por el Director General.

En las entidades federativas el Instituto contará con Delegaciones integradas por la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Las primeras se forman por el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario, dichos Vocales presiden la Junta en el ámbito de su competencia y durante el proceso electoral el Consejo Local, los cuales a su vez, se integran con 5 Consejeros que serán los Vocales de la Junta Local, 6 Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales. El Secretario Vocal de la Junta, también lo será del Consejo.

Los órganos del Instituto en los Distritos Electorales Uninominales son la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital. La primera se integra por un Vocal Ejecutivo, Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

Los Consejos Distritales funcionarán en el proceso electoral federal y se integran con 5 Consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, 6 Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales, nombrándose un Presidente.

Las mesas directivas de casilla se integran con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y sus respectivos suplentes.

El Libro Cuarto se refiere a los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas. Explica los lineamientos del Registro Federal de Electores, la base censal para la elaboración del Catálogo General de Electores y con base en la formación del Padrón Electoral, diferenciando el primero al señalar

que en él se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años, en tanto que, en el segundo constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 143, se establecen por primera vez la fotografía en el padrón, así como en la credencial para votar.

Se crea la disposición de que los partidos políticos cuenten en la Comisión Nacional de Vigilancia con terminales de computación que les permitan tener acceso permanente a la información contenida en el Padrón Electoral y en las Listas Nacionales de Electores.

Las Comisiones de Vigilancia se integran por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o en su caso, los Vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidentes de las respectivas Comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el respectivo Presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral. Contará con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Servicio Profesional Electoral se integra por el cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos, siendo vías de acceso a dichos cuerpos el examen o concurso, atento a lo que señalen las normas estatutarias que se establezcan. Se dispone que el Director General del Instituto debe celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral, con lo cual se abre la posibilidad de que por lo menos en las escuelas de Derecho se impartan cursos de Derecho Electoral.

El Libro Quinto, se refiere al proceso electoral, estableciendo que antes de que se inicie, el Consejo General determinará el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales, el número de diputados por el principio de representación proporcional que deban elegirse en cada una

de ellas, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el 53 constitucional).

La primera fase consiste en los actos preparatorios de la elección centrándose en los plazos y órganos competentes para el registro de los candidatos a diputados (mayoría: del 15 al 31 de mayo; de proporción: del 10 al 15 de junio; los primeros ante los Consejos Distritales correspondientes, y los segundos ante el Consejo General), Senadores (del 10 al 15 de mayo, por los Consejos Locales), y Presidente (del 10 al 15 de marzo por el Consejo General).

Asimismo, comprende las campañas electorales y por tanto todo lo relativo a la propaganda.

Continúa con los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas, siendo sin duda alguna un avance el establecimiento de un número máximo de 1,500 electores, quienes integren los Distritos uninominales; estableciéndose que en cada sección electoral por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; y en caso de ser dos o más se coloquen en forma contigua y se divida la Lista Nominal de Electores en orden alfabético.

Sin embargo cuando el crecimiento demográfico de las secciones lo exigen, siendo el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de una sección superior a 1,500 electores, se instalarán en un mismo sitio o local tantas casillas como resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista entre 750.

Desafortunadamente el precepto anterior se ve opacado por unas disposiciones, que en el pasado (redactadas de distinta manera) han ocasionado fraudes electorales y que consisten en el hecho, de que no existiendo un local que permita la instalación en un mismo sitio de las casillas necesarias, se ubicarán estas en lugares diversos atendiendo a la concentración y distribución de los electores en la sección; también, cuando las condiciones geográficas de

una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, pudiéndose acordar la instalación de varias casillas en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores; igualmente, podrán instalarse en las secciones que acuerde la Junta Distrital correspondiente, las casillas especiales a que se refiere el artículo 197 y que son las que reciban el voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección de su domicilio.

No dudamos de la buena voluntad del legislador, sin embargo lo que señalamos en el párrafo anterior se presta para ser objeto y materia de manipulación dolosa por parte de los famosos "alquimistas electorales".

En la etapa preparatoria se contemplan también, el registro de los representantes de los partidos políticos para las mesas directivas de las casillas y representantes generales propietarios en cada uno de los Distritos Electorales, uno por cada diez casillas electorales en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales. También se contempla todo lo relativo a la documentación y material electoral que deberán tener las casillas.

Por lo que se refiere a la Jornada electoral comprende la instalación y apertura de casillas, la votación, que en este sentido se puede apreciar una novedad completamente antidemocrática, y que consiste en que por primera vez en la historia se establece de que en caso de encontrarse electores formados para votar a las 18 hs., se cierre la casilla una vez que quienes estuviesen formados a las 18 hs., hayan votado. En ninguna legislación anterior se contempló esto, pues al hacerlo se limita el sufragio y el espíritu propio de los comicios; finalmente la Jornada concluye con el escrutinio y cómputo en la casilla, clausurándola y remitiendo el expediente a los respectivos Consejos Distritales.

La etapa de los resultados de las elecciones se inicia con la remisión ya descrita y concluye con la instalación de los Colegios Electorales. Los Consejos Distritales después de sumar las actas de escrutinio de las casillas dan una información preliminar finalmente los cómputos distritales son las

---

sumas que realiza el Consejo Distrital de los resultados de las casillas.

Los cómputos de la entidad federativa para senador son el procedimientos por el cual cada uno de los Consejos Locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital la votación obtenida en esa elección en la entidad federativa.

El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que se realiza en cada uno de los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabeceras de circunscripción, de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

El Libro Sexto se refiere al Tribunal Federal Electoral, que es el encargado de la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas en el Título Tercero del Libro Séptimo.

Sus resoluciones pueden ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales y se encuentra integrado por una Sala Central con sede en el D.F. y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serán, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales, estableciéndose que la Sala Central será permanente y las otras funcionarán sólo en elecciones. La Sala Central se integra con cinco magistrados y las regionales con tres cada una. Los magistrados del tribunal, como ya se dijo, son designados de propuestas hechas por el Presidente. La Sala Central funcionará mínimo con cuatro magistrados, resolviendo por mayoría, y en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. Las regionales funcionan con los tres magistrados y también deciden por mayoría.

Los Jueces instructores colaboran en las Salas tramitando los recursos, determinando la acumulación y substanciando los expedientes. Cada Sala contará con cinco de ellos. Asimismo contarán con un Secretario General en la Sala

Central y en las Regionales, el Presidente encomendará a uno de los secretarios las funciones que tiene el Secretario General en la Sala Central.

Por último, el tribunal y sus salas tienen un Secretario Administrativo de los Secretarios y del personal auxiliar y administrativo.

Por lo que respecta al Libro Séptimo, contempla las nulidades, el sistema de medios de impugnación y las sanciones administrativas.

En materia de nulidades llama la atención que en las causales que se refieren a permitir sufragar sin credencial a aquellos que no aparezcan en las listas, con excepción de lo establecido en los artículos 218 y 223; haber impedido el acceso a los representantes de los partidos o a expulsarlos sin justificación y ejercer violencia física o presión sobre los miembros de las mesas directivas o electores y que ya se establecían en las legislaciones anteriores, en esta nueva ley, se les agregue la condición de que "siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección".

Tal condicionante nunca había aparecido hasta hoy, tal expresión provoca que tales preceptos sean prácticamente inaplicables, pues en el primer caso, no se puede saber que voto o votos fueron los que determinaron el resultado, puesto que se supone que el voto es secreto, de igual forma no se puede determinar cuales fueron los votos de quienes votaron sin credencial o sin estar en la lista de electores puesto que simplemente hay imposibilidad de probar que fue lo determinante en el resultado de la votación. Lo mismo sucede en el segundo y tercer caso en donde no se puede establecer la relación causa efecto.

Por lo que hace al sistema de medios de impugnación, se establecen:

El recurso de aclaración, que los ciudadanos podrán interponer contra actos de las oficinas municipales del instituto, previa ventilación del recurso de rectificación.

El recurso de revisión, contra actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos distritales o locales del instituto.

El recurso de apelación contra las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del instituto.

Los tres anteriores recursos se ventilarán en los dos años previos al proceso electoral.

Durante el proceso electoral se establecen los siguientes:

El recurso de revisión, para objetar los actos o resoluciones de los órganos electorales.

El recurso de apelación durante la etapa de preparación de la elección, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General.

El recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal, previo escrito de protesta que se anexe o se contenga en el acta final de escrutinio y cómputo de las mesas de casilla, por irregularidades durante la jornada electoral.

Se establecen los ámbitos de competencia, la capacidad y personalidad, los términos, las notificaciones, las partes, los casos de improcedencia y acumulación así como las reglas de procedimiento para los recursos.

En materia de pruebas además de las documentales públicas se toman en cuenta las documentales privadas siempre y cuando se demuestre su valor y se

deje su presuncionalidad. Sin embargo no se contempla ningún otro medio probatorio, lo cual constituye un estancamiento y límite en la comprobación de los hechos. Es conveniente que una futura reforma contemple las periciales, en especial las que permitan determinar la autenticidad de documentos y firmas, la confesional y la testimonial respecto de hechos públicos y notorios.

Finalmente se señalan los lineamientos que deberán seguir todas las resoluciones y las faltas administrativas y las sanciones aplicables a autoridades, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros dentro y fuera del país, ministros de culto religioso y partidos políticos.

El Libro Octavo comprende la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se señalan los requisitos de elegibilidad, lo relativo a los partidos políticos, el registro de candidatos y la elección, los resultados electorales, el sistema de medios de impugnación y lo referente a las constancias de mayoría y asignaciones de representación proporcional.

Con respecto a la cláusula de gobernabilidad establecida para la A.R.D.F., ya vimos, que se plantea la variante de que el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 30% o más de la votación del D.F. tenga acceso a ella.

Las asignaciones de proporcionalidad se realizarán atendiendo a la fórmula de proporcionalidad simple, que se integra por el cociente natural que es el resultado de dividir la votación en el D.F. una vez deducidos los votos del partido mayoritario, entre el número por repartir de representantes electos por el principio de representación proporcional; y el resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido después de haber participado en la distribución de representantes mediante el cociente natural, debiéndose utilizar cuando aún hubiese representantes por distribuir.

Su aplicación se realiza, por el cociente natural, distribuyendo a cada partido tantos representantes como número de veces contenga su votación dicho

cociente y si aún quedasen representantes por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos.

Los artículos transitorios que contienen disposiciones más relevantes son los referidos a la determinación de usar o no, la fotografía en los documentos del padrón electoral que la incluyan, para la elección de 1991; la permanencia de la misma demarcación de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales que se utilizó para las elecciones de 1988, en las de 1991; el otorgamiento a partir de 1992, del financiamiento público a los partidos, conforme a los resultados de las elecciones federales de 1991, y los lineamientos a seguir para la elección o insaculación de consejeros magistrados y magistrados del tribunal, en tanto el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados expiden los ordenamientos que lo regulen.

Por último es importante mencionar que el Jueves 21 de diciembre de 1990 fueron reformados cuatro artículos del código: 13, 15, 127 y 366. Siendo aprobadas por 268 diputados, de los cuales todos eran del P.R.I. y sólo una decena del P.A.N. En contra se registraron 116 votos, entre ellos, la mayoría del P.A.N., el P.P.S., el P.A.R.M. y el P.F.C.R.N.; por lo que respecta al P.R.D. abandonó el salón de sesiones porque según dijo, por voz del coordinador de su fracción parlamentaria, Ignacio Castillo Medina, "no convalidaría el proceso de reforma con su presencia", y 6 abstenciones.

La reforma precisa que el partido político que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría y su votación equivalga a más del 35% y menos del 60% de la votación nacional, se le asignarán dos diputados adicionales por cada punto porcentual de votación por encima del 35%, no pudiendo ser superior en número de diputados a la cantidad que resulta de sumar a 251 los diputados adicionales.

Hay una disposición similar para el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Al partido que obtenga 34 o más constancias de mayoría y su votación equivalga al 30% y hasta el 66% de la votación del D.F., se

le asignarán representantes adicionales, uno por cada cuatro puntos porcentuales arriba del 30%, no pudiendo ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 34 los asambleístas adicionales.

De tales reformas, como veremos en el Capítulo Cuarto, en el punto relativo a los cambios al proyecto original con mayor profundidad, se aumenta la cláusula de gobernabilidad, no habiéndose hecho la reforma constitucional respectiva, por lo cual, en un momento dado el Poder Judicial podría conceder el amparo contra leyes a quien lo solicite, respecto de esta disposición, por inconstitucional.

La otra reforma contempló el requerimiento a los representantes que se ausenten en la primera ocasión a las sesiones del I.F.E. dándosele aviso al partido que corresponda para que lo compele a asistir.

## II.2 COMENTARIO.

Los avances más sobresalientes son: establecimiento en los estatutos de los partidos de que la afiliación debe ser libre; el regreso al registro condicionado; urnas de material transparente y vigilancia de los representantes de los partidos desde lugares que les permitan tal función; control de las boletas electorales de cada casilla por medio de firmas o sellos de un representante de los partidos designado por sorteo; los paquetes electorales se harán llevar a los Consejos doce horas después de clausurada la casilla si son urnas fuera de la cabecera y hasta 24 horas si son rurales, sumando los resultados conforme se reciben siendo públicas las sesiones.

También que, cada partido tiene derecho de nombrar por cada distrito un representante general por cada diez casillas urbanas y uno por cada cinco rurales; cada sección tendrá máximo 1,500 electores pero no podrá haber ninguna casilla en la que voten más de 750. Si una sección cuenta con dos o más, se instalarán en forma contigua en orden alfabético; fotografía en el Padrón

Electoral y en la credencial para votar; incorporación al Catálogo General por solicitud individual; terminales de computadora para los partidos con acceso al padrón electoral; creación de un Tribunal Federal Electoral en vías de ser de plena Jurisdicción, funcionando en Salas Regionales.

Asimismo, integración de mesas directivas de las casillas tomándose en cuenta a todos los ciudadanos con excepción de los que sean directivos de partidos, por medio de una selección de cada sección por sorteo, de uno de cada cinco ciudadanos a quienes se invita a un curso de capacitación electoral. Designándose a los ocho más capaces según examen que se aplicará, vigilando los partidos el proceso de selección y capacitación, pudiendo impugnar cualquier decisión ilegal o arbitraria.

Por otra parte, llama la atención la integración del Consejo General del I.F.E.: 4 representantes del P.R.I., más el Secretario de Gobernación y un diputado y un senador de ese partido, 6 representantes de los partidos de oposición en su conjunto más un diputado y un senador también de oposición, además 6 magistrados elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o por insaculación en su caso, propuestos por el Presidente de la República. La crítica suscitada respecto de esta integración es relativa a que tanto el Secretario de Gobernación como los 6 magistrados directa o indirectamente provienen del Ejecutivo Federal, que a su vez proviene del P.R.I. que sumados a los otros 6 representantes del partido hacen un total de 13 contra 8 de la oposición en conjunto, por lo cual la oposición ha considerado que existe una desigualdad de +5, en favor del P.R.I. no importando los requisitos de los magistrados, pues se pueden reunir fácilmente como es el caso del Poder Judicial en donde nunca ha sido impedimento para su corrupción. A diferencia de la legislación anterior, en base al mismo criterio, en donde esta diferencia era de +3, en ésta se aumenta, por lo que los opositores le han dado en llamar a este suceso, una Contrarreforma.

En el mismo orden de ideas se encuadra el Director del I.F.E. que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo a propuesta del presidente de éste (Secretario de Gobernación) y en caso de no

obtenerse la mayoría requerida se designará por insaculación de una terna propuesta por el propio Presidente del Consejo.

También es criticado un nuevo código en cuanto a la integración de los organismos electorales a nivel estatal y distrital, pues en ellos habrá 10 representantes de partidos, en la misma proporción para cada partido que en el organismo electoral, y 11 funcionarios, de los cuales 6 ciudadanos designados por mayoría simple en el organismo inmediato superior a propuesta del presidente del organismo respectivo, y 5 serán funcionarios ejecutivos que integran la burocracia electoral permanente, en suma, en los Estados y Distritos el posible control oficialista será absoluto, pues dispondrá de 15 de 21 votos posibles. Que los funcionarios ejecutivos participen con voz y voto de dirección, carece de base constitucional ya que introduce un evidente conflicto de interés, además genera una paradójica disparidad en el sistema, ya que mientras los Jefes de esa burocracia carecen de voto en el máximo organismo de dirección, sus subordinados tendrán voz y voto en los organismos intermedios.

Más aceptable habría sido que el Consejo General se integrara tal como está, pero que se salvaguardara un mínimo de equilibrio e imparcialidad en los organismos intermedios mediante el nombramiento de 11 consejeros ciudadanos en cada uno de los 32 Consejos Locales y para cada uno de los 300 distritos electorales. Los primeros serían nombrados por el Consejo General y los segundos por los propios Consejos Locales, con el voto de las dos terceras partes y con un mecanismo expedito para los casos en que ese requisito no se lograra. Se conservaría así, el número y proporciones en cada uno de los organismos electorales y se garantizaría que el oficialismo no pudiese decidir por sí mismo esos nombramientos.

En medios de comunicación, ya dijimos que sorprendió que partidos de oposición aceptaran la duración de las transmisiones atendiendo a su fuerza electoral y dedicaran la mitad del tiempo a difundir sus plataformas electorales, esto es, se dio marcha atrás con la equitatividad y libertad de transmitir. Por otra parte se había dicho en el seno del Congreso, que se incorporarían la obligación de los candidatos a participar en debates públicos, espe-

cialmente para Presidentes de la República, asimismo, que se incrementarían los tiempos de la radio y la televisión, teniendo los partidos acceso permanente a ellos y que tal vez podrían contar con frecuencias de radio y T.V. independientemente del derecho preferente de los partidos a contratar tiempos y espacios de comunicación social tanto de empresas privadas como de empresas de Estado; de igual modo, se habló de la posibilidad de prevenir sanciones a las empresas que se negaran a contratar con los partidos políticos o cobraran o pretendieran cobrar precios más elevados. Sin embargo sólo quedó en el proyecto y no se llevó al texto legal.

Tampoco se concretó nada respecto al impedimento a todos los partidos de usar los colores nacionales en sus emblemas, o en su defecto, el derecho a que todos los puedan usar.

### III. ADICION AL TITULO VIGESIMO CUARTO DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.

#### III.1 CONTENIDO.

En conjunto con los debates relativos a la aprobación del C.F.I.P.E. y en la misma fecha de publicación en el Diario Oficial (15 de agosto de 1990) en el artículo 2º del Decreto correspondiente se aprobó dicha adición que trata de los delitos electorales y en materia del Registro Nacional Ciudadano.

Esta adición se desarrolla en un único capítulo que comprende del artículo 401 al artículo 410.

Define a los funcionarios electorales como quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales. A los funcionarios partidistas, como los dirigentes de los

partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales los propios partidos otorgan representación ante los órganos electorales. Documentos públicos electorales, a las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del I.F.E.

Se establecen como penalidades, la corporal de privación de la libertad, multas económicas y suspensión de derechos públicos.

Los ilícitos señalados, la mayor parte de los cuales ya se encontraban contemplados en casi todas las legislaciones electorales que le antecedieron, son: votar sin cumplir los requisitos de la ley más de una vez en el mismo comicio, hacer proselitismo el día de la elección en el interior de las casillas o en donde se encuentren formados los votantes (en este aspecto eran más rigurosas las anteriores leyes pues contemplaban no nada más esos ámbitos espaciales sino cualquier otro) y obstaculizar las votaciones.

También se contempla la multa a los ministros de cultos religiosos que induzcan al electorado a votar, en tal o cual forma, o a la abstención en los edificios destinados al culto u otro lugar.

Se establecen penas para los funcionarios electorales que alteren, sustituyan, destruyan o den uso indebido a los documentos del Registro Federal de Electores o se abstengan de cumplir con sus obligaciones, u obstruyan el desarrollo de la votación sin justificación, o no entreguen oportunamente los documentos electorales o simplemente no lo hagan o que ejerzan presión sobre los electores en la casilla o en la fila de formación, o instalen fuera de tiempo y forma las casillas, o expulsen sin justificación a los representantes de los partidos.

Por lo que hace a los funcionarios partidistas, de igual forma se les establecen penas cuando ejerzan presión en los electores o los induzcan dentro

de la casilla o en la formación, hagan propaganda mientras cumplen sus funciones en la Jornada, substraigan, destruyan, alteren o hagan uso indebido de la documentación electoral, obstaculicen la votación o ejerzan violencia física o moral sobre los funcionarios electorales, impidan la instalación de apertura o cierre de una casilla o lo haga fuera de los tiempos previstos por la ley.

Un punto de gran controversia ha sido el hecho de incluir como delito imputable a los funcionarios partidistas, consistente en propalar dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la Jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio o cómputo.

Esta controversia se basa en que tal supuesto puede ser utilizado como objeto de represión política, pues fácilmente se podría acusar a cualquier contrincante electoral de estar comprendido en tal ilícito. Sobre todo si mira que en las últimas contiendas electorales diversos partidos políticos se han acusado mutuamente de irregularidades en el procesos y en especial, las acusaciones y las denuncias de fraude electoral se basan en esencia, en las diferencias habidas en los resultados de los cómputos y escrutinio de las elecciones, por lo que cada partido acusador necesariamente da cifras que difieren de las oficiales.

En lo relativo a los posibles delitos en que puedan incurrir los servidores públicos, el código se refiere a quien abuse de sus funciones y oblique a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido o candidato, al que condicione la prestación de un servicio público o la emisión del sufragio en tal o cual sentido, así como al que destine fondos o bienes públicos en favor de un partido o candidato, sin perjuicio de las penas que correspondan por peculado, y al que proporcione ese apoyo a través de sus subordinados disponiendo del tiempo de sus labores para que éstos presten servicios a los partidos o candidatos.

Continúa la pena para los diputados o senadores electos que no se presenten a tomar posesión y desempeñen su cargo.

También se penaliza a quien proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional Ciudadano para obtener el documento que acredite la ciudadanía y altere, sustituya, destruya o haga uso indebido del documento, pudiéndose incrementar la pena en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal que tenga a su cargo el Servicio del Registro Nacional Ciudadano o si son extranjeros. Lo anterior no tendrá aplicación en tanto no se publique la ley o decreto que contenga las normas relativas al R.N.C. y a la expedición de ese documento, según lo dispuesto por el transitorio 2º de la adición.

### III.2 COMENTARIO.

De lo anterior se desprende que al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, le son aplicables las disposiciones procesales contenidas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero federal.

Creemos que tal adición no era necesaria, pues ha sido costumbre en prácticamente todos los ordenamientos electorales que han sido positivos en México, el que contengan no nada más sanciones y penalidades a lo largo de todo su texto sino que también un capítulo especial de sanciones y penas. Esto, no sólo se presenta en la materia electoral, sino que también es común encontrarlo en diversos ordenamientos legales como, la legislación fiscal, la bancaria, la forestal, la pesquera, y en fin, una serie de leyes y códigos que contienen delitos de los llamados especiales y que no por ello han sido trasladados de sus textos originales a los códigos penales. Si así se hiciera con todos los delitos contenidos en la multitud de ordenamientos legales, tendríamos códigos penales gigantescos y desligados de la materia regulada. En la propia Facultad de Derecho de nuestra Universidad se imparte la materia de Delitos Especiales que contempla estos supuestos.

Por otra parte la adición, es muy limitada, si se compara con los orde-

namientos que contemplan disposiciones penales en materia electoral que le han antecedido, queda muy por debajo de ellos. No regula ni contempla una diversidad de hipótesis y supuestos penales en que se puede incurrir, y que bastaría con copiarlos y transcribirlos con las adecuaciones pertinentes, de los textos antecesores, eso sin contar los contenidos en ordenamientos locales y del Derecho de otros países que bien podrían ser objeto y materia de otro trabajo de tesis.

No obstante, no se puede dejar de alabar la inclusión como delito, de la utilización de los recursos públicos en favor de algún partido o candidato determinado, que en el pasado ha ocasionado tantas desigualdades en la lucha electoral y dispendios injustificados. Tampoco podemos dejar de sugerir la exclusión del delito de propalar noticias respecto de los resultados.

C A P I T U L O  
C U A R T O

ANALISIS Y TRASCENDENCIA DE LA  
REFORMA POLITICA MEXICANA 1989-  
1990, EN EL MARCO SOCIOPOLITICO,  
JURIDICO Y ECONOMICO

## CAPITULO CUARTO

ANALISIS Y TRASCENDENCIA DE LA REFORMA POLITICA MEXICANA  
1989-1990 EN EL MARCO SOCIO-POLITICO, JURIDICO Y ECONOMICO.

## I. ANALISIS SOCIO-POLITICO.

## I.1 IMPACTO SOCIAL.

Conviene anticipar que la materia de análisis está incluida en un propósito de acercamiento entre lo real y lo legal, como atenuante en el desacuerdo entre lo normativo y lo usual.

Tal propósito no debe ser postergado por los juristas mexicanos especialmente cuando tratamos, como en la ocasión actual, de abordar en lo posible el conjunto de normas que a título de modificaciones a tópicos constitucionales y legales, integran la Reforma Política.

En vía de desarrollo del mismo punto de vista, es importante tener en cuenta que el papel exclusivo concedido a lo político en el título de la reforma de que se trata, no traduce menosprecio de las demás carencias de nuestro pueblo. Lejos de ello, hay que reconocer que la reforma en la estructura política no es independiente de la suerte que corra la reforma en las estructuras sociales, especialmente en la económica y en la cultural.

Todas ellas tienen que ser concurrentes y entre sí solidarias. Mejor aún, en caso de prioridad habría que darla a las estructuras básicas, que son las que miran a la existencia misma de lo social, presupuesto y condición de lo político. Así es como se registra a menudo el hecho de que la evolución favorable de lo social, estimula y perfecciona por sí sola el desarrollo político, del mismo modo que el retraso en lo uno repercute en lo otro.

Identificado lo anterior, procede hacer sumaria referencia de las declaraciones de quienes, su opinión y hechos, repercuten en la sociedad.

El Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, el 16 de Julio de 1990 en un discurso llamado "Mi compromiso es con la democracia", en relación con la reforma, reconoció que "aún falta mucho por perfeccionar en la vida institucional de México" y consideró "que la Reforma Electoral no fue impuesta por una sola fuerza política, sino resultado de la andia pero enriquecedora vía de la negociación y el acuerdo en el cual ningún partido abandonó sus principios, y que los beneficios alcanzan hasta a quienes se negaron a participar en el proceso. Es un triunfo de México", y señaló "que el país confía en que el nuevo marco legal aprobado y reconocido por las diversas fuerzas políticas será la única razón pública a la que todos apoyemos para justificar nuestras acciones y evaluar las ajenas, que la práctica de la política bajo este nuevo código conlleve la aceptación de su resultado, que en un espíritu de responsabilidad y diálogo, los partidos y el gobierno estén a la altura de la demanda de una avanzada y moderna democracia".<sup>58</sup>

A su vez, el líder de la Cámara de Diputados, Guillermo Jiménez Morales, dijo que "las leyes aprobadas en el recién concluido período de sesiones están en consonancia con el avance de nuestra sociedad" y destacó que el trabajo legislativo se cumplió en un ambiente de libertad y respeto en el cual los representantes de todas las facciones parlamentarias expusieron sus diversos puntos de vista, "siempre bajo la convicción de que el diálogo y la concertación son la vía para avanzar y consolidar los objetivos de la República".

"Los acuerdos así logrados son testimonio de la integración plural y democrática de esta 54 Legislatura. Sus resultados muestran la importancia y la trascendencia del quehacer legislativo".<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>Rivera, Miguel Angel. "Mi compromiso es con la democracia: C.S.G." *La Jornada*, pp. 1 y 6, Julio 17 de 1990.

<sup>59</sup>Ramos R., Aurelio. "Con la democracia, mi compromiso personal y político" *Excelsior*, p. 10-A, Julio 17 de 1990.

El Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Senador Emilio M. González, dijo que "la hora política que vive México, reclama que entre los partidos haya convivencia, responsabilidad y una meta a seguir, que es México, y un objetivo fundamental: la democracia".<sup>60</sup>

El Presidente de la Cámara de Senadores, Enrique Burgos, indicó "que entendemos la reforma del Estado, no como expresión retórica, sino como esfuerzo de congruencia" y puntualizó que "no hay caminos cancelados a la nación, tampoco espejismos, ni fantasías políticas".<sup>61</sup>

Por lo que respecta al P.A.N., su Secretario General y Coordinador de la fracción parlamentaria panista, Abel Vicencio Tovar manifestó que "el código electoral y las reformas a la Constitución no son perfectas pero estoy convencido que es lo mejor que se pudo lograr. No es posible que de la noche a la mañana accedamos a la democracia. Para quienes ya llevamos tiempo en esto, el cambio es enorme. Para los que empezaron ayer, claro que se desesperan. La opción era: había ley con avances o no había ley".<sup>62</sup>

No obstante lo anterior hubo un gran grupo de panistas que no estuvieron de acuerdo con la conclusión legislativa electoral. Para Jesús González Schmal, "el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, da cuenta de una nueva reedición del proyecto Calles-Monroe del 29, que consagró el estatismo electoral más severo que seis décadas después, sigue permitiendo la existencia del partido de Estado, el uso de los colores nacionales en sus distintivos, el control del proceso electoral desde el Ejecutivo, todo dentro de la ley, para proseguir en la tónica de cambios graduales".<sup>63</sup> Bernardo Bátiz y Pablo Emilio Madero, coincidieron en que "los avances de la nueva legislación son pocos, sólo que para unos, ese poco es suficiente y para

---

<sup>60</sup>Ramos M. Aurelio. *Op. cit.* p. 9.

<sup>61</sup>*Idea.*

<sup>62</sup>Caballeri, Alejandro. "La ley electoral, un albor para el P.A.N." *La Jornada*, p. 9. Julio 25 de 1990.

<sup>63</sup>González Schmal, Jesús. "Estatismo Electoral" *La Jornada*, p. 11. Julio 16 de 1990.

otros ese poco no amerita un voto a favor".<sup>64</sup>

En tanto, los líderes del P.R.D. Quahutemoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, afirman que la reforma electoral "representa más bien, una contrarreforma, pues a pesar de haber hecho un gran esfuerzo de concertación y de que se aprobaron el 90% de las propuestas perredistas, la esencial no se tomó en cuenta: el control de los procesos electorales".<sup>65</sup>

La Iglesia Católica expresó su opinión a través de su vocero Genaro Alamilla, quien dijo que para un régimen democrático no es recomendable que el gobierno participe de manera directa en la organización y calificación de las elecciones, como lo establece la ley electoral, asegurando que el gobierno sólo debería participar como supervisor y dejar los comicios en manos de los partidos políticos y de la ciudadanía.<sup>66</sup>

Para el líder obrero de la C.T.M. Fidel Velázquez, el apoyo del P.A.N. al P.R.I. para la aprobación del nuevo régimen electoral, pudo haber estado condicionado al correspondiente apoyo del P.R.I. al P.A.N. en una futura reforma a la ley laboral, sin embargo reiteró su apoyo incondicional a las decisiones de su partido el Institucional.<sup>67</sup> En tanto que diversos miembros de la iniciativa privada consideraron que cualquier avance logrado en materia electoral es positivo para la sociedad mexicana.

Pese a toda la polémica mencionada, salvo para un reducido número de personas que tuvieron que ver con la reforma electoral, y otro que la siguió a través de los medios de comunicación, millones de mexicanos no han entendido aún lo que ocurrió.

---

<sup>64</sup> Beltrán del Río, Pascal y Vera, Rodrigo "La aprobación del COFIPE consumó la división del P.A.N. *Proceso*, pp. 16 y 17, Julio 23 de 1990.

<sup>65</sup> Rivera, Miguel Ángel. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>66</sup> *Idea*.

<sup>67</sup> Arellano, Luis Manuel. "Crónica Parlamentaria" *Novedades*, p. B 2, Julio 17 de 1990.

Debido a la mala información de los medios masivos de la comunicación, la ciudadanía se ha formado diversas apreciaciones que ante lo desconocido ha degenerado en desconfianza, que ya de por sí era grande, en los mecanismos y procedimientos electorales.

Las impresiones en la sociedad ya se perciben en los procesos electorales de los estados, que si bien no competen al Fuero Federal, son un termómetro o un laboratorio que permite medir la respuesta de los mexicanos. Desafortunadamente los comicios llevados a cabo recientemente en el Estado de México revelan la consecuencia directa de esa desconfianza: el abstencionismo y la violencia (Tejupilco).

No aceptamos la interpretación de que la negativa a votar sea una adhesión tácita a la realidad existente, pues si el voto debe ser emitido en lo personal, la abstención del sufragante priva de todo efecto al no formulado, así sea en favor que en contra del sistema instituido.

En estos procesos electorales, la abstención semejó actitud despectiva o al menos indiferente para el acto electoral, considerándolo inútil en sí mismo y acaso deprimente para quien se ve constreñido a realizarlo.

El peligro de que esto mismo suceda en las futuras elecciones federales está dado por las razones anotadas, en todo caso, será, si así sucede, un ademán negativo que esterilice el efecto positivo que pueda producir la Reforma Política de aplicarse sincera y lealmente, aún dentro de sus limitaciones.

No dejamos de lamentar que en esta ocasión, un asunto que interesa a todos los ciudadanos haya trascendido poco o nada los recintos en que se debatieron las diferencias, y es que los mayores efectos y la verdadera trascendencia esta propuesta a la máxima prueba por la que deberá pasar y que son las próximas elecciones federales, en donde probablemente la sociedad mexicana vuelva a sorprender con su capacidad de respuesta como lo hizo en el '88.

## 1.2 TESIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Para el Partido Revolucionario Institucional, la Reforma Política, responde a demandas muy claras que habían venido formulando los partidos políticos y los estudiosos del fenómeno.

Considera que los cambios positivos van desde los niveles superiores de la organización electoral hasta los niveles de casilla. Establece que se consolidó la función ciudadana en las casillas, la presencia de los partidos, la facilidad para llegar al resultado, el hecho de dar a conocer los resultados la misma noche del día en que se hayan realizado de manera provisional, la encomienda de la contienda electoral a un órgano que se pretende sea imparcial, con carácter jurisdiccional, que pueda decidir por encima de las partes, con decisiones apegadas a Derecho y no decisiones de presión política, sumando a la ley, una actitud que dependerá de que estas normas tengan plena eficacia en la transformación democrática.

Un aspecto sustancial, es la pretensión de la imparcialidad de la estructura electoral. Al respecto, el desarrollo de la ley en nuestro país había consistido en considerar que los organismos adquirirían tendencialmente su imparcialidad en la medida en que su integración se iba volviendo prevalentemente, de los partidos políticos. Reconociendo en la nueva legislación a la función electoral como una función estatal, no del gobierno.

Plantea como uno de los más profundos logros la creación de un organismo electoral dotado de casi absoluta autonomía, con patrimonio propio, integrado por funcionarios revestidos de profesionalidad, representantes de partidos políticos y ciudadanos, previendo, sobre la integración de casillas, la posibilidad de hacer una insaculación de los ciudadanos que son electores del lugar, pudiendo ser capacitados y evaluados objetivamente quienes resulten del proceso de selección.

Esta evaluación, hecha por la Junta que los capacite, la cual es un organismo creado por funcionarios electorales profesionales, dotados de esta-

---

bilidad, fuera de vaivenes sexenales, actuando los partidos como organismos de vigilancia si así lo desean, de todo el proceso de formación e insaculación según lo previsto por la ley, es una garantía de transparencia electoral.

Finalmente respecto de la intervención del Ejecutivo en esta organización, previene que la objeción en contra en el sentido de que el Presidente de la República es el priísta número uno y por tanto su posible parcialidad en favor del partido en el poder es falsa, pues las funciones de esta trascendencia son ejercidas por el Presidente de la Nación, no como priísta sino como Jefe de Estado, con las responsabilidades que esto conlleva.

En el P.R.I. es vital la redefinición de la relación con el gobierno, y su ubicación junto a los restantes partidos políticos, la condición de partido entre partidos. Y las demandas son de sus propios militantes. Eso tiene que instrumentarse y debe haber equidad en el acceso de una serie de bienes que no son de un partido político, que son de los mexicanos.

Dar una nueva cualidad a los procesos electorales para que adquieran auténtica imparcialidad, supone su despartidización. El fenómeno electoral debe entenderse, sobre todo en su organización y preparación, como una tarea irrenunciable del Estado. Ahí deben de participar el Gobierno, los ciudadanos y los partidos, con distintas cualidades. No se cree que un sistema pueda adquirir neutralidad si se deja todo el fenómeno electoral en manos de los partidos políticos.

Ve con gran optimismo esta nueva ley electoral, entre otras cosas porque es el resultado de compromisos entre fuerzas partidarias comprometidas con la democracia. Saben las dificultades para llevar ese acuerdo a cada uno de los partidos, pero el acuerdo en el Congreso es mucho muy importante. Este nuevo ejercicio de discusión y elaboración puede ser base para una nueva práctica, también, de estas fuerzas comprometidas y de todos los partidos que intervienen en el proceso.

Base de una mayor responsabilidad, de una mayor limpieza, pero también

de una mayor seriedad frente al electorado. En el electorado es necesario dejar con claridad qué es una elección, cómo se gana, cómo se pierde y no recurrir invariablemente a descalificaciones, a adjetivos que no pueden encontrar un sustento en la realidad y que no contribuyen al avance de la participación política. Confían en que esa nueva actitud se presente ya en 1991.<sup>68</sup>

Para el Partido Acción Nacional la Reforma Política establece nuevas reglas en los procesos electorales garantizando dos objetivos importantes:

- 1º Imparcialidad y trato equitativo entre los partidos políticos; que el partido del Estado deje de serlo, que ya no se nutra ni de los recursos públicos, ni del trabajo de sus servidores también públicos.
- 2º Que el día de la elección el ciudadano tenga la garantía de que su voto va a ser respetado.

Los avances que podrá reconocer la ciudadanía serán: que habrá una nueva credencial de elector y un nuevo padrón electoral, con elementos que garantizan la seguridad de que en este padrón están realmente los que son y que no están los que no deben estar. A partir de ahora el padrón electoral tendrá un documento en el que el ciudadano estampará su huella, su firma y su fotografía, cuando los medios técnicos lo permitan.

Por otro lado, señala que se han eliminado circunstancias que afectaban al voto. Ahora es posible que el ciudadano forme parte de las mesas directivas de casilla. Se va hacer un sorteo de todos los ciudadanos y se escogerá al 20% de cada sección electoral.

Se eliminarán las condiciones de que sean los seccionales del P.R.I. los que integren las mesas directivas de casilla. Otros elementos de seguridad son las boletas que van a usarse, mismas que serán selladas en la casilla electo-

---

<sup>68</sup>Onate, Santiago, miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I. "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral", Tesis vertida en la revista *Nexos*, de octubre de 1990 "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral" pp. 37 a 46.

ral antes de iniciar la elección para evitar el "taqueo" y los "carruseles" de votos.

Consideran adelanto el que las elecciones ya no estén totalmente a cargo de la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral, en la que si bien estaban representados todos los partidos, quien realmente realizaba la organización de los comicios era la propia Secretaría con apoyo de las Secretarías de Gobierno de los Estados y hasta de las Presidencias Municipales.

Lo que queda de esa presencia, es que quien preside el máximo órgano electoral es el Secretario de Gobernación y al menos desde el punto de vista de la ley, ningún otro miembro de esa dependencia podrá tener injerencia.

Finalmente plantea que antes de las elecciones debe establecerse una clarísima equidad en la disponibilidad de los recursos, tanto de los que provienen legalmente de fondos públicos como de otros. El país avanzaría enormemente y se reestablecería un poco de confianza en los procesos electorales si los partidos de oposición no tuvieran que enfrentarse, cada vez, no a un partido, sino a todo el bloque del gobierno con siglas de partido político. El gobierno dispensa equipos, gente, fuerza pública en favor de un partido. Contra eso, dicen, tendrán que luchar.<sup>69</sup>

Para el Partido de la Revolución Democrática, la primera condición para que haya elecciones limpias en México es un padrón limpio, confiable, en donde nadie quite ni ponga gente con objetivos no legales.

Establece que ésta es la tercera vez, en diez años, que en México se hace una ley electoral y en los tres casos hay que reconocerlo hubo avances pero en los tres casos quedan cosas pendientes y fundamentales.

---

<sup>69</sup> Medina, Gerardo, periodista y Diputado Federal por el P.A.N. "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral". Tesis vertida en la revista *Mexos*, de octubre de 1990, pp. 37 a 46.

Después de diez años, hay temas que no acaban de ajustarse y cuando después de la norma viene la práctica aquello que no ajustamos se revierte y deja mal sabor de boca a la hora de ir a la verdad en las elecciones.

En la nueva legislación hay cambios positivos, pero no sólo quedaron grandes asignaturas pendientes, sino problemas que atentan contra la seguridad del sufragio y contra en respeto al voto. Por ejemplo, la casilla electoral. Es de hacer notar que el P.R.D. estuvo muy cerca de un gran acuerdo nacional, pero señalan que no lo hicieron, por dos problemas centrales: que en el código se vulnera el sistema de seguridad al voto con la manera de integrar las casillas electorales. Hay una posibilidad de manipulación contenida en el código, en la integración de la mesa. Y por otro lado, el gran tema de la imparcialidad de los organismos electorales sigue siendo un tema a debate.

Señalan, que el compromiso de los partidos políticos debe ser con la democracia y con los ciudadanos en beneficio de un sistema de partidos que le permita al país transitar hacia el futuro con seguridad en los mecanismos constitucionales.

Consideran que la realidad se atraviesa con la teoría: la separación del P.R.I. y del Estado. Entonces, los partidos tienen que resolver un problema de confiabilidad. No es un problema de contrapeso sino de como transitar para deshacer ese nudo gordiano de nuestro sistema político.

Marcan un escepticismo al creer que se cometió una absoluta arbitrariedad en la integración de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales. En esos órganos, que reproducen el organismo de dirección electoral a nivel de cada entidad federativa y de cada distrito, se les ha otorgado voz y voto a los funcionarios ejecutivos. Se ha creado un organismo híbrido en el cual un funcionario que técnicamente está al servicio del organismo, ahora forma parte del organismo y tiene voz y voto. El director de esa burocracia, que el I.F.E. no vota en el organismo superior, pero sus subordinados tienen voz y voto en los organismos inferiores.

Dicen que lo anterior sólo se explica por el interés del P.R.I. y del gobierno en mantener una correlación de fuerzas dentro de los organismos. Nunca, agregan, se pudo explicar la razón lógica por la cual se vulneró de alguna manera la integración de los organismos, como no fuera que se necesitaban once votos de un lado y diez del otro. Todos los partidos diez, incluido el P.R.I., y once del otro. Eso lo llaman vulnerar la seguridad y poner en riesgo la imparcialidad. Por eso el P.R.D. propuso que esos dos puntos se cambiaran, que se hiciera una segunda insaculación en casillas para garantizar la imparcialidad.

No considera que realmente se haya hecho a un lado a la Secretaría de Gobernación pues de hecho el Secretario de Gobernación preside todo y está estrechamente ligado al P.R.I.

También afirman que los funcionarios de Estado, no deberían votar porque los organismos electorales en los que participan no solamente preparan el proceso sino que ahora, también van a tener una fase de calificación, puesto que ahí se va a decidir a quien se le entrega la constancia de que ganó. El P.R.D. propuso una fórmula distinta que mantenía once votos, que no eran de partido, contra diez votos de partido.

Por último, también agregan, que efectivamente, la ley está ahí; pero ahora se pasa al terreno de la práctica y si en la práctica no hay voluntad política de quienes conservan el control del proceso electoral, entonces la norma, sostiene el partido, no habrá permitido avanzar más que en el papel.

Concluyen, requiriendo a elecciones limpias, creíbles. Ahí hay una ley y si con esta ley partidos y ciudadanos logramos garantizar presencia en las casillas y en los organismos, vigilancia ciudadana y vigilancia de partidos, se habrá avanzado.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>Alcocer, Jorge, miembro del Consejo Nacional del P.R.D. y comisionado de ese partido ante la Institución electoral. "Hacia 1991: ...", Tesis vertida en revista *Mexos*, octubre de 1990. pp. 37 a 46.

### 1.3 LA REFORMA POLITICA DESDE LA OPTICA INTERNACIONAL.

A partir del Segundo Informe de Gobierno y de las elecciones en el Estado de México, la prensa, así como las organizaciones promotoras de la democracia estadounidenses, han comenzado a endurecer su juicio frente al gobierno de Carlos Salinas, respecto a lo que califican como su "lentitud para reformar el anticuado sistema político electoral del país".

"Perestroika sin glasnot", califican publicaciones estadounidenses como Los Angeles Times y New Republic, la ausencia de una reforma para la democracia política como ha existido en lo "económico", pero también apuntan como la revista Time, que "si las reformas económicas del Presidente Salinas continúan sin tocar las vidas de la gente común, tal vez encontrará difícil mantener el control. El sabe que para expandir el número de personas que se beneficien del crecimiento del país necesita inversión extranjera y que ésta depende de la estabilidad política".

La Organización de los Estados Americanos ha criticado severamente no nada más a la legislación electoral federal sino también a las de los Estados federados, considerándolas obsoletas y proponiendo su urgente modernización y sobre todo imparcialidad.

Al mismo tiempo, la cuestión de los llamados observadores internacionales para las elecciones se va convirtiendo en uno de los puntos más importantes de la agenda de las relaciones de México con el mundo.

Ante la tendencia mundial de gobiernos tachados de no democráticos de aceptar la presencia de observadores, como en Chile, Nicaragua, Guatemala, Haití, Namibia y otros, organizaciones estadounidenses, europeas y multilaterales, como la O.N.U. y la O.E.A., han empezado a poner la vista en México, cuyo gobierno, en cierta manera parece haber cambiado de actitud: de lo que antes era un "no" rotundo, arguyendo la soberanía, distintos representantes del gobierno como el Secretario de Gobernación, el líder del P.R.I y el mismo

---

Presidente Salinas de Gortari, han comenzado a no descartar, sin por ello aceptar, la presencia de observadores electorales.

En una entrevista con Morton Kondrake, de la cadena televisiva PBS Salinas contestó a la pregunta acerca de los observadores electorales diciendo que "los mexicanos son los únicos capacitados para sancionar y llevar a cabo elecciones en México"; ante la insistencia de Kondrake de si eso significaba un no a los observadores externos, Salinas sólo repitió la misma frase.

Los observadores internacionales, no pretenden sancionar una elección, más aún, no dicen quien ganó sino sólo vigilan la limpieza y justeza de un proceso determinado.

En el mismo tono que el Presidente, Luis Donald Colosio aclaró en su última visita a Washington que la cuestión de los observadores estaba aún en discusión.

Organizaciones estadounidenses, sin embargo, ya presionan y aunque la mayoría afirma que sólo asistirá si es invitada por todos los partidos políticos mexicanos, lanza un claro mensaje al único partido que se ha negado: el P.R.I. Otra forma de involucrar a México en esta nueva tendencia es invitando a mexicanos a observar elecciones fuera, como los casos de Adolfo Aguilar Zinser en Chile y Jorge G. Castañeda en Guatemala.

Después de las elecciones en el Estado de México, Robert Pastor, del Centro Carter en Atlanta, que ha estado en las últimas elecciones en países latinoamericanos como invitado de los gobiernos, dijo que era desafortunado que no hubiera habido observadores en el Estado de México como los hubo en Guatemala el mismo domingo 11 de noviembre de 1990, donde la elección se había llevado a cabo de manera más limpia.

También en Guatemala, respondiendo a pregunta expresa durante una conferencia de prensa, Brian Atwood, del Instituto Internacional Demócrata, insistió en que vendrán a ver elecciones en México sólo cuando sean invitados por

todos los partidos, pero que "lo más importante es que sintamos un cambio de actitud en México hacia la presencia de los observadores externos".

El expresidente del gobierno español Adolfo Suárez, presente en Guatemala, se ofreció también para encabezar una delegación en 1991.

La presión sobre México se ha incrementado como ya dijimos, en las organizaciones multilaterales: en la O.N.U. el Presidente Bush propuso a la Asamblea General crear un órgano permanente de la organización encargado solamente de observar elecciones, idea por la que Canadá está trabajando arduamente en las Naciones Unidas.

Después de la experiencia nicaragüense, donde su presencia fue además de importante fortalecedora para la organización, la O.E.A. pretende también continuar visitando países con procesos de elección, aunque aquí ha encontrado la resistencia de los mexicanos.

A pesar de las declaraciones de buena voluntad del gobierno mexicano, en el sentido de que dejará entrar a los observadores como individuos, sin acreditarlos como organizaciones, los sistemas de observación que han desarrollado estas organizaciones internacionales requieren de una acreditación formal entregada por los órganos electorales responsables, para actuar con más libertad. Más aun cuando las leyes mexicanas prohíben a cualquier persona ajena a la elección estar cerca de una urna y esto es castigado por el Código Penal.

Así, los organismos que han estado en varias elecciones clave en los últimos años pretenden la acreditación y reconocimiento del gobierno mexicano para venir a las elecciones federales de 1991.

El Departamento de Estado norteamericano, que en muchos casos ha promovido la observación en algunos países, mantiene hacia México la política de que hasta que el gobierno invite, la cancillería no moverá un dedo. Pero la corresponsal Sally Groome Cowal, encargada de México y del Caribe, acepta que este es un importante y nuevo asunto bilateral que habrá de discutirse.

---

En un artículo en la página editorial del New York Times, aparecido el sábado 17 de noviembre de 1990, Andrew Reding, Director del Proyecto "Mexico, The World Policy Institute", un "think tank" de política internacional con base en Nueva York, afirma: "conforme se acumula la evidencia de un fraude masivo, el domingo pasado en el Estado más poblado de México, se levantan nuevas preguntas sobre la persistencia del autoritarismo en el compromiso del Presidente Carlos Salinas con la democratización".

"Pareciera que al contrario, su compromiso es un Estado policiaco". Reding continúa: "al tiempo que transformaciones democráticas se dan en el mundo, Salinas ha hecho poco, o nada, para mover a México hacia la democracia; si algo ha fortalecido, es el control del gobernante P.R.I. sobre la vida política del país".

Y concluye: "ante el desasosiego político en México la administración Bush y el Congreso deben insistir en la observación internacional de elecciones futuras, para asegurar que estén en conformidad con estándares internacionales. Si elecciones libres son buenas para Europa del Este, porqué no deben ser buenas para nuestros vecinos".

Un reportaje de la revista Time, reproducido parcialmente por el periódico del gobierno El Nacional, se titula: "¿De prisa o huyendo temeroso?" En él, Jill Smolow desde México elogia los cambios económicos que ha traído Salinas, pero advierte también que al abrir la economía al escrutinio de los extranjeros, Salinas ha invitado sin querer el escrutinio internacional de la modernización política. "Esta semana los mexicanos estarán atentos a los resultados de las elecciones municipales y legislativas del Estado de México. Existe gran escepticismo en que el P.R.I., que ha gobernado 60 años al país, permitirá un conteo justo en este Estado en el que perdió en 1988. Nada ayuda a la reputación del partido el hecho de que supuestas victorias del P.R.I. en Michoacán y Guerrero que el año pasado provocaron acusaciones de fraude de la oposición, que resultaron en encontronazos violentos entre policía y manifestantes".

El artículo, que en la edición latinoamericana del semanario apareció modificado y en portada, cita fuentes priístas no identificadas, que "aceptan" una contradicción entre la modernidad económica de Salinas y su falta de progreso en lo político. Críticos del gobierno, como Adolfo Aguilar son citados diciendo: "Es tan dictatorial como sus predecesores. Simplemente ha cambiado el mensaje".

Después de explicar la discusión que hay entre Salinas y algunos de sus críticos respecto a la velocidad de sus reformas, Time aclara que según una encuesta "no publicada, encargada por Excelsior, la popularidad salinista a caído del 70% al 40%".

En el mismo artículo, no se duda en decir que "sólo un voto es necesario para convertirse en Presidente de México: el del Presidente saliente".

Ese es el problema, la necesidad del cambio es impostergable y también es un desafío aceptar la transición democrática, consideran los críticos internacionales. Sugieren un acuerdo racional para la democracia que reúna al menos tres reglas fundamentales y que se incluyan en una futura Reforma Política y que son: el reconocimiento sin restricciones del principio de alternancia en el poder, desde un modesto municipio hasta la Presidencia de la República; el respeto sin excepciones al sufragio popular y un régimen de garantía para que los partidos políticos puedan ser igualmente competitivos, lo que implica que no se usen los recursos públicos en beneficio de un solo partido.

En el extranjero se estima que en México sigue funcionando el sistema de Partido de Estado, el cual en todo el resto del mundo se está aniquilando y su subsistencia que consideran de corte estalinista así como la gran publicidad que ha tenido la violación continua de derechos humanos en nuestro país, repercuten en el ánimo de los estadounidenses y se traduce en la opinión cada vez más generalizada de que en México no existen garantías para el ejercicio de los derechos democráticos.

Cada vez se cuestiona más lo que ocurrió en México en 1988 y que se ha

dado en llamar crisis constitucional. Por lo cual se estima, que el gobierno mexicano quiso responder con la promesa de una Reforma Política integral, siendo ésta una de las grandes cartas del Presidente, pero el resultado no ha recibido todavía apreciaciones favorables en el exterior.

La desconfianza hacia las reformas electorales mexicanas en la comunidad internacional no es exclusiva para este gobierno, se deriva, más bien, del tiempo tan prolongado que ha llevado realizarla a lo largo de la historia y que aún no termina.

A partir de Avila Camacho, los presidentes que se han sucedido han promovido en su sexenio una reforma electoral. No se explican los anuncios triunfalistas de reformas políticas que cada reformador hizo en su tiempo, consistentes en promesas solemnes para incorporar a México, a través de elecciones limpias y transparentes, a la modernidad democrática.

Cuarenta y seis años de reformas han dejado a la crítica internacional un amargo residual estadístico, certidumbre de enormes distancias entre las palabras provisionarias y los hechos desoladores.

Para muchos sociólogos y politólogos, a casi medio siglo de iniciado, el repetido "ahora si vamos a ser un país democrático", ha provocado un perfil del poder en México con colores de dictadura.

Y es que, los europeos y sobre todo los americanos, tan efectos a elaborar estadísticas de todo, han difundido un balance que resulta aterrador: para el partido en el gobierno: el Presidente de la República, 31 gobernadores, 62 senadores, 262 diputados de mayoría, 2345 Ayuntamientos y el Regente de la Ciudad de México. Para la oposición en su conjunto: Un gobernador, 4 senadores, 38 diputados de mayoría y 48 ayuntamientos.

En el saldo globalizador, el 97% de los puestos de elección popular para el P.R.I. y el 3 % para las oposiciones en su conjunto; con base en estos saldos es que la óptica internacional no cree se haya dado una real Reforma

Política y más bien considera a nuestro país más cerca de los poderes monolíticos, en el arco inmenso de sus matices, que de las democracias ortodoxas cuya "prueba de ácido" consiste en la alternancia de partidos y de hombres en la tenencia del poder.

Esta forma de pensar de los analistas internacionales de lo político en México fue recogida y sintetizada por el Sr. Mario Vargas Llosa en su análisis hecho en el Encuentro Internacional de Intelectuales convocado y organizado por la Revista Vuelta y que tuvo lugar en la Ciudad de México siendo televisado por el canal 17 de Cablevisión y el canal 5 de Televisa desde el día 27 de agosto de 1990 y que reunió a una treintena de intelectuales del mundo occidental y a una veintena de mexicanos. Vargas Llosa describió el sistema político mexicano, como una "dictadura camuflada". "Por la permanencia en el poder de un partido inamovible, por su cooptación camuflada de los intelectuales, por su retórica justificada, por su manipulación de la crítica inútil, por su represión de la crítica peligrosa, por su financiamiento a los partidos opositores, por su manipulación interesada en el pasado histórico prehispánico. Será una dictadura sui generis, pero México no puede quedar exonerado de la tradición dictatorial latinoamericana". (Encuentro intitulado "El Siglo XX: La Experiencia de la Libertad")

Estas críticas también encuentran desesperante la lentitud de la transición del sistema político mexicano hacia la democracia. Cuando en 1946 Avila Camacho realizaba lo que por primera vez y desde entonces se ha dado en llamar Reforma Política (que en realidad sólo ha sido reforma electoral), y anunciaba "que las reformas a la ley electoral hacen posible eliminar y corregir cualquier deformación de la auténtica voluntad de las mayorías sufragantes", el mundo transitaba de la guerra a la paz.

En Yalta, los "Grandes" entregaban a Rusia las naciones de Europa del Este como botín de guerra. Se acuñaron las frases y circularon por el mundo: La Cortina de Hierro, Las Voces Silenciadas, La Guerra Fría, El Muro de Berlín; en medio siglo se cancelaron las elecciones, la libertad para optar. Un sólo partido, en ocasiones un sólo hombre, ejercieron el monopolio del poder.

---

En América Latina abundaban los dictadores militares con el poder vitalicio para el hombre y su partido.

Pero en Occidente la vigencia real de la democracia daba sus más claros ejemplos y testimonios: Churchill, el héroe de la guerra, el conductor de su pueblo de la derrota a la esperanza, de la esperanza a la victoria, pierde las elecciones de posguerra y los laboristas por la voluntad de los ingleses acceden al poder. En Italia el fascismo queda liquidado, y el cadáver de Mussolini, líder y fundador, oscila como péndulo, cabeza abajo, en una gasolinera de Milán. En Francia De Gaulle entiende que su tiempo, el de los héroes o el de las epopeyas se ha extinguido y renuncia a la presidencia de la República. Nuevos nombres: Pompidou, Giscard, Mitterrand, alternan el poder.

En España muere Franco. Su muerte marca la resurrección del pueblo español a la vida democrática. Se inicia la alternancia de la Alianza al Socialismo, de Suárez a Felipe González. De la raíz de la dictadura a la monarquía constitucional. En Estados Unidos de América, demócratas y republicanos ganan y pierden la Casa Blanca y el Congreso, las gubernaturas de los Estados y el diluvio de ciudades y pueblos que integran la Unión.

En América Latina, los dictadores desaparecen y la soberanía regresa al pueblo como dueño y administrador indiscutible.

Mientras tanto, en México se realizan Reformas Políticas. Alemán, López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría, López Portillo, De la Madrid, prometen el advenimiento de la democracia, la realización del viejo sueño de Madero y de la Revolución de 1910: Sufragio Efectivo.

En tanto, Europa del Este vuelve a la libertad de opción, a la elección. Medio siglo no canceló la herencia milenaria y el pueblo decide en las urnas su destino.

Y en México se realiza la séptima Reforma Política (desde que así se llaman), el perfil del poder se mantiene congelado: 97% para el P.R.I., 3%

para las oposiciones en su conjunto. Otra vez el ruido del triunfalismo en el anuncio, la estridencia; y la crítica internacional pospone para 1991 la respuesta a la obligada pregunta: ¿Es la séptima mentira?, o en el tránsito sobre la aurora y los sueños de los mexicanos de 1910, ¿será la primera verdad?

#### I.4 REPERCUSIONES DEL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO COMO ELEMENTO DEFINITIVO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.

Si hay un país donde el fenómeno político esté condicionado a los factores sociales de toda índole, pero sobretudo del Poder Ejecutivo, es sin duda este país llamado México.

De ignorar la existencia de tal situación, resultaría inexplicable la incongruencia que se nota entre la pulcra doctrina que habita en nuestra ley suprema y la realidad desaprensiva que transita por nuestra historia.

Considera Kelsen como esencial de la democracia que "no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio".<sup>71</sup>

De los requisitos que señala dicho autor como indispensables para la existencia de la democracia en un régimen de partidos, ha sido considerado que el primero de ellos, esto es, el pluralismo político, en México, no se le ha dado merecida importancia lo mismo que al segundo. Los dos requisitos tienen que ir indisolublemente unidos, a tal grado que la existencia del privilegio o del monopolio de un partido anula el hecho del pluralismo político, y por la relación orgánica existente en México entre el partido mayoritario y el Presidente de la República que desde siempre ha sido considerado como el primer prífista, tal repercusión de la anulación mencionada, cobra mayor relevancia.

---

<sup>71</sup>Kelsen, Hans. *op. cit.*, p. 311.

Consideramos que pertenece a la naturaleza de todo partido político se le reconozca y se le respete la posibilidad real, de hecho y de derecho, para alcanzar el poder público de mando, mediante el sufragio libre de los titulares del voto. Pero no basta para ese efecto, con el escrupuloso manejo de las elecciones por parte de cuantos intervienen en el proceso electoral. No basta con la supresión de cualquier asomo de fraude, como los consistentes en asalto de casillas, robo de ánforas, sustracción y falsificación de boletas y tantos otros medios que se han empleado para violar el voto ya emitido o por emitir.

Dichos procedimientos van quedando atrás. Ya no se ahuyenta de las casillas a tiros y golpes a los votantes del partido opositor. Ahora se emplea, con mayor eficacia, un recurso de orden psicológico, consistente en infiltrar en la conciencia cívica de México, la seguridad de que el sufragio democrático es impotente para abatir la fortaleza que desde hace casi medio siglo protege al partido en el poder.

Ciertamente no podría preverse cuál sería la suerte de cada partido en una justa electoral impecable, donde contendieran todos los partidos en situación externa de igualdad; pero si alimentamos la certidumbre de que en las condiciones actuales, es muy difícil quebrantar democráticamente la supremacía hegemónica que reside en un solo partido y al cual el Ejecutivo Federal a través del Lic. Carlos Salinas de Gortari, expresa su absoluto apoyo cuando manifiesta en la XIV Asamblea Nacional del P.R.I.: "Con la fuerza de ustedes, que es la fuerza de todos, hay que hacer este nuevo P.R.I. Mi compromiso, como Presidente de México, es que estos cambios, fortalezcan a la nación y también a la República", así como que "son cambios para la victoria, no para obsequiar el poder".<sup>72</sup>

En esas condiciones, los demás partidos registrados no pueden abrigar seriamente, con perspectivas razonables, la creencia de que mediante una votación mayoritaria podrán desplazar de los mandos supremos a quienes los detenta

---

<sup>72</sup>Chávez, Elías. 'Salinas se compromete como Presidente con los cambios anunciados por el P.R.I.' *Proceso*, 10 de septiembre de 1990 p. 24.

actualmente. Los partidos condenados indefinidamente a representar la minoría electoral, no son en puridad partidos políticos. Serán a lo sumo voceros importantes de la minoría; jamás podrán llegar a asumir el acto de autoridad, si el partido mayoritario conserva ese apoyo incondicional del Ejecutivo.

Lo anterior se degenera aún más, ante la exasperancia que provoca que críticas, condiciones y diferencias de principios y objetivos políticos sean abandonados, como lo fueron, por la mayoría de los diputados de diversos partidos de oposición a la hora de aprobar la actual reforma electoral, en los términos y mediante el acuerdo de votación aceptables para el partido dominante. Se desperdició una oportunidad de alcanzar un cambio completo: por vez primera, el partido en el poder requería el apoyo de legisladores de oposición para tener la mayoría requerida para modificar el texto constitucional, y no se aprovechó. Votar en favor de lo mismo que se critica, apoyar la permanencia de aquello que sistemáticamente han impugnado los electores, aceptar voluntariamente que subsistan los motivos esenciales de protesta de los ciudadanos, significa la renuncia de estos partidos a ser representantes, portavoces y defensores de esos sectores de la población que, por diversas razones, han optado por oponerse a un régimen socio-político, jurídico y económico que no les favorece.

Si suele criticarse al partido dominante por lo que hace y deja de hacer el gobierno, a esos partidos de oposición se les ha de juzgar por la falta de coherencia entre los actos y sus planteamientos políticos para prevenir en lo posible el comportamiento de cada uno como partido en el poder.

Hasta el momento, han contribuido más al triunfo que a la derrota electoral del mayoritario. Se han pronunciado más por la conservación que por un cambio substancial del sistema político al que dicen oponerse, y han evidenciado mayor preocupación por sus intereses partidarios que por los derechos políticos de los ciudadanos. Ciertamente puede decirse que estos partidos ahora están más cerca del gobierno y su partido, pero también y por lo mismo están más lejos del poder, pues la inconsecuencia de sus posiciones respecto de sus actividades políticas los hacen menos atractivos y más desconfiables

ante un electorado que ha demostrado buscar opciones alternativas.

Lo que se pide es que los partidos y los ciudadanos tengan oportunidades reales de aprender intensivamente la práctica de la democracia electoral, para estar en posibilidad cuanto antes, de medirse en igualdad de circunstancias externas, con el P.R.I. que sabe tanto de política.

La solución que se propone, cualquiera que sea, debe plantearse dentro de la democracia que postulan, sin excepción, nuestra historia y nuestras Constituciones.

La repercusión anulativa del pluralismo político, ha provocado que la mayor parte de la juventud universitaria, haya encontrado cerradas las opciones de la libertad. Hombres y mujeres jóvenes, salidos de las escuelas que sostiene el pueblo de México, se juegan sus vidas en lucha contra el sistema de libertades que abonó con su sangre ese mismo pueblo, las libertades que hemos sustituido con la corrupción moral que va a la zaga de la corrupción política.

Los ciudadanos mexicanos nacidos desde que se fundó el partido, desde entonces en el gobierno, es decir, los que componemos la inmensa mayoría de la ciudadanía mexicana, no hemos experimentado otro régimen político que aquel dentro del cual nacimos y seguimos viviendo. Merecemos una explicación franca y leal de la antítesis entre la democracia que postula la Constitución y la que se practica en México.

Pese a nuestras inmensas riquezas naturales y todos los valores que tiene México, absurdamente somos un país subdesarrollado que en los umbrales del siglo XXI, todavía tiene que luchar contra la insuficiencia alimentaria de su pueblo. Para que haya progreso es necesaria la evolución, la cual es definida por Spencer como "el paso de una homogeneidad indefinida e incoherente a una heterogeneidad definida y coherente, durante la cual el movimiento conser-

vado se somete a una transformación".<sup>73</sup>

Es esa la esencia del pluralismo político ideológico; el cambio, la alternancia del poder; lo anterior traerá implícito el desarrollo de México.

### 1.5 LA REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La necesidad de convertir al Distrito Federal en un Estado de la Federación y reintegrar a los capitalinos sus derechos políticos plenos es hoy, una tarea inaplazable. Si anteriormente coincidían en torno a ella las mas diversas organizaciones políticas y sociales, en la actualidad esta exigencia se ha convertido en un reclamo generalizado de los ciudadanos del Distrito Federal.

La voluntad política de los capitalinos quedó claramente expresada el 6 de julio de 1988, cuando tres cuartas partes de los votantes se pronunciaron por opciones y partidos que sostienen esta demanda. Además, cada día es más evidente que la forma en que se gobierna el Distrito Federal está en crisis, no sólo porque ha demostrado incapacidad política y administrativa para satisfacer las necesidades de la población, sino también porque los problemas de la ciudad se han multiplicado sin que se den respuestas satisfactorias a los mismos, al mismo tiempo que crece la negativa de aceptar una vez más la imposición de autoridades, tanto del Jefe del Departamento del Distrito Federal como de los Delegados y otros servidores públicos.

Por ello es imprescindible abrir cauces a la participación ciudadana en el gobierno de la capital como parte fundamental de un proceso de transformación democrática del país, que no se agota en la elección de las autoridades sino que contempla la creación de organismos representativos en todos los niveles de decisión, así como el apoyo a todas aquellas formas de participación social para discutir y solucionar colectivamente los problemas propios de

---

<sup>73</sup>Spencer, Herbert. *Primeros Principios*, p. 483.

esta urbe.

Ha quedado claro que no existen argumentos sólidos, ni históricos ni jurídicos, para oponerse a la creación de un nuevo Estado de la Federación, con sus tres poderes y con formas democráticas de gobierno, en donde tanto las autoridades municipales, los diputados locales y el gobernador de la entidad sean electos mediante el voto directo, universal y secreto.

No obstante, las iniciativas que recogían esta aspiración de los capitalinos y que se representaron en la Cámara de Diputados en el pasado, fueron rechazadas por el Partido Revolucionario Institucional, aprobándose la propuesta del Ejecutivo de crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano con funciones limitadas y que no gobierna, ni es un verdadero Poder Legislativo Local ni resuelve el problema de fondo de la falta de democracia en el Distrito Federal.

En particular fue desechada, sin razones convincentes, la propuesta presentada por cinco partidos políticos para crear el Estado de Anáhuac, en la cual se contemplan además los mecanismos para que los propios habitantes del Distrito Federal decidieran, a través de un Congreso Constituyente, la nueva forma de organización interna en la entidad federativa, así como las modalidades de participación ciudadana y de división territorial, mediante la discusión y aprobación de una Constitución Política del Estado.

En esa iniciativa se señalaba que el Distrito Federal reúne todas las características constitucionales, sociales, económicas, políticas y culturales para hacer un Estado y que este no es incompatible con el hecho de ser al mismo tiempo sede de los Poderes de la Unión.

Se resaltaba también lo absurdo e injusto de considerar al Distrito Federal "un Estado Condicionado" mientras los Poderes Federales residan en su territorio, ya que no existe ninguna justificación doctrinal para que la República Federal necesite un territorio diferente en el que sus habitantes se rijan por una organización distinta a la del resto de las entidades que inte-

gran el Pacto Federal y tengan por ello conculcados sus derechos ciudadanos.

En suma, la conformación de un nuevo Estado en el territorio que actualmente ocupa el D.F. no sólo está justificada plenamente, sino que también ha sido refrendada por los propios capitalinos en las elecciones.

Con esta medida se daría un avance sustancial en la transformación democrática del país, revirtiendo así el progresivo despojo de que han sido objeto los habitantes de esta ciudad.

Si revisamos la Historia Constitucional y política de nuestro país veremos que a este proceso de subordinación del Distrito Federal, a los afanes centralistas de distintos gobernantes se han opuesto destacados luchadores sociales y corrientes progresistas nacionales.

En las discusiones del Constituyente de 1856-1857 intelectuales de la talla de Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Guillermo Prieto, plantearon sólidos argumentos jurídicos y políticos para otorgar derechos plenos a los ciudadanos del Distrito Federal. Su propuesta fue desechada finalmente por sólo diez votos de diferencia. No obstante, en esa época se logró derrotar a los que pretendían despojar a los habitantes del D.F. de sus derechos de elegir a sus autoridades y quedó establecido que el Congreso tendría facultad para el arreglo interior del D.F. y sus territorios, teniendo como base que los ciudadanos eligieran a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Posteriormente, el gobierno de Porfirio Díaz eliminó la base establecida por la Constitución de 1857, que señalaba que la legislación que emitiera el Congreso debía respetar el derecho de los ciudadanos del D.F. para "elegir popularmente sus autoridades políticas, municipales y judiciales".

En 1903, mediante un decreto emitido por el propio Porfirio Díaz, sin que se discutiera en el Congreso de la Unión y sin exposición de motivos, se estableció que el Presidente de la República mediante la Secretaría de Gobernación, se encargaría del gobierno del D.F. y que la facultad legislativa

---

estaría a cargo del Congreso de la Unión restringiéndole facultades a los Ayuntamientos.

En el Constituyente de 1916-1917 se tomó como criterio no la solución dada por la Constitución de 1857, sino el inconstitucional decreto emitido por Porfirio Díaz. Nuevamente se levantaron voces como las de Heriberto Jara que denunciaron la incongruencia de suprimir los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y de considerarlo como un Estado condicionado.

A pesar de que la Constitución señalaba al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión como Ejecutivo y Legislativo del D.F. se mantuvo el régimen municipal modificando el proyecto de Carranza, que proponía suprimirlo.

Pero en 1928 se eliminó el régimen municipal del D.F., a instancias del entonces candidato a la Presidencia Alvaro Obregón, argumentando problemas administrativos y militares "mantener la unidad de mando" sin tomar en cuenta la tradición de casi cuatro siglos de gobierno municipal en la Ciudad de México.

Casi sesenta años después de la última modificación sustancial en la que el Distrito Federal vio restringidos sus derechos, en 1986 se planteó nuevamente la discusión sobre las formas de participación ciudadana en el gobierno de la capital del país.

En las audiencias públicas convocadas para este efecto se dieron dos posiciones encontradas: De una parte, la de la mayoría de las organizaciones sociales y políticas, que argumentaron sobre la necesidad de reintegrar a los ciudadanos del D.F. sus derechos políticos plenos, a través de la creación de un Estado de la Federación, con gobernador electo, Congreso Local y formas de organización municipal acordes con las peculiaridades de la ciudad.

De otra parte, solamente el P.R.I. y algunos miembros e instituciones identificadas con ese partido, sostuvieron la propuesta de mantener la situación jurídica y política actual del D.F., introduciendo sólo algunas modifica-

ciones que abrirían espacios limitados y no alterarían el control absoluto del Presidente de la República sobre el D.F. y el destino de sus habitantes.

Meses después, sin recoger una posición mayoritaria planteada en las audiencias públicas convocadas por el propio Ejecutivo, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual fue aprobada sin cambios importantes por la diputación priista, con el voto en contra de todos los partidos de oposición, y que, como mencionamos, habían presentado una propuesta detallada y ampliamente fundamentada para democratizar al Distrito Federal, y reconocer a la capital como un Estado de la Federación.

La propuesta del Presidente pretendía refutar inútilmente los argumentos que demuestran la validez teórica y política así como la viabilidad práctica de constituir un Estado de plenos derechos en el territorio que actualmente ocupa el D.F. presentando además una visión catastrofista de los efectos que este tendría.

El argumento sobre la imposibilidad de coexistencia entre los poderes federales y locales en un mismo territorio choca con la realidad cuando vemos que en nuestro país, es común que los poderes locales tengan su sede en algún Municipio de la entidad sin que existan conflictos que imposibiliten el desarrollo de las funciones en ninguna de las instituciones que conforman el gobierno interno de la entidad. Ello es así porque al existir competencias claramente determinadas para cada uno de los poderes e instancias de gobierno, así como mecanismo jurídicos de coordinación e inclusive de procesamiento de las diferencias que en algunos aspectos puedan surgir, no tienen porque darse conflictos irresolubles que pongan en peligro la soberanía o autonomía de algunos de ellos y mucho menos que pongan en peligro el Pacto Federal.

A falta de argumentos sólidos en lo jurídico y en lo político, se manejó también otro recurso: magnificar los problemas económicos que traería consigo la existencia de municipios del D.F., recurriendo al expediente de negar la funcionalidad en la prestación de los servicios públicos.

Sobre esto solamente queremos señalar lo insostenible que resulta el hecho de que siendo el Ayuntamiento la base fundamental de nuestro país, se siga suprimiendo como derecho de una comunidad que representa más de la octava parte de la población mexicana y que en el D.F. ésta es una tradición que data del surgimiento de la Ciudad de México.

Además, en el país hay diversas zonas conurbadas donde coexisten y se coordinan varios municipios sin que esto haya sido en sí mismo un obstáculo para la prestación de los servicios.

A pesar de las limitaciones del artículo 115 Constitucional, este contempla formas que combinan autonomía del Municipio con las posibilidades de coordinación y concertación con otros municipios o con los poderes locales.

La actual Reforma Política, prácticamente no cambió lo dispuesto en 1986 sólo el artículo 366 del código relativo a la asignación de las curules de proporcionalidad que fue reformado en diciembre de 1990 y que aumentó el "candado de gobernabilidad" es relevante, en lo demás, le son aplicables las disposiciones electorales federales de la Cámara de Diputados con la adecuación propia del tamaño, forma y función de las Asamblea de Representantes.

La necesidad de una reforma municipal válida para todo el país es imprescindible en el caso del D.F. Aquí la independencia económica de los municipios basado en el fortalecimiento de sus ingresos y en el libre ejercicio de sus recursos, es una condición necesaria para que realice una adecuada gestión urbana que tenga como base el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la ciudad.

## II. ANALISIS JURIDICO.

## II.1 CAMBIOS AL PROYECTO ORIGINAL.

El resultado final de la nueva regulación electoral, tuvo como antecedente el proyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Secundaria, presentado por el P.R.I mismo que aceptó incluir más de 130 modificaciones sugeridas por el resto de los partidos políticos, de las cuales la mayoría, se refirieron a cambios del orden de la interpretación gramatical. Los cambios referidos a la sustancia que consideramos más importantes y que originalmente no se contemplaban son los siguientes:

Se contempla que los partidos políticos deben establecer en sus estatutos que la afiliación debe ser libre (Art. 27 del código). Para la integración de las Mesas Directivas de las casillas se toma en cuenta a todos los ciudadanos, con excepción de los que sean directivos de partidos políticos. Del padrón de cada sección se selecciona por sorteo uno de cada cinco ciudadanos a quienes se invita a un curso de capacitación electoral. Finalmente se designará a los ocho más capaces según examen que se aplicará, sin embargo queda la laguna de quien va a realizar tal evaluación y con base en qué forma se va a calificar. Los partidos políticos vigilarán todo el proceso de selección y capacitación, y podrán impugnar ante el Tribunal Electoral cualquier decisión ilegal o arbitraria (Art. 120 y 193).

También contempla que las casillas contarán con mamparas para que los electores puedan votar en secreto (Art. 192). Asimismo se logró incluir disposiciones en relación a que los representantes de los partidos políticos tengan derecho a ocupar un lugar que les permita vigilar la elección y que dispongan de asientos (Art. 200).

Otro cambio que se pudo introducir, fue que las urnas fueran de un material transparente (Art. 209) y que se colocaran a la vista de los representan-

tes de los partidos ante la casilla (Art. 212).

En la propuesta original no existía previsión respecto a control de boletas entregadas a las casillas, modificándose en el sentido de que las boletas entregadas a la casilla sean firmadas o selladas por uno de los representantes de los partidos y designado por sorteo al instalarse la casilla (Art. 212).

Por otra parte, se redujeron los plazos y tiempos de entrega de los paquetes electorales, señalándose que se hagan llegar a los consejos inmediatamente si las casillas están en la cabecera distrital; hasta doce horas después de clausuradas las casillas urbanas fuera de la cabecera del distrito y hasta 24 horas si son rurales (Art. 238). Conforme se reciban los paquetes se hará la suma de los resultados, que se hacen públicos (Art. 243). Las sesiones de los Consejos Distritales son públicas.

Se hizo que se regulara mejor el nombramiento de representantes estableciéndose que cada partido tiene derecho a nombrar por cada Distrito Electoral, un representante general por cada diez casillas urbanas y uno por cada cinco rurales, en tanto que en la propuesta de origen continuaba lo establecido en la ley anterior, consistente en que cada partido nombraba mínimo a quince representantes generales por distrito, en realidad, este número se tomaba casi siempre como máximo.

Un logro importante es la disposición relativa al número de electores por sección y por casilla. En principio se podían instalar más de una casilla por sección, las llamadas casillas bis, que funcionaban con la misma lista de electores, lo que favorecía el voto múltiple. Ahora cada sección tiene un máximo de mil quinientos electores, no pudiendo haber una casilla en la que voten más de 750 ciudadanos (Arts. 155 y 192). Si una misma sección cuenta con más casillas, éstas se instalarán preferentemente en forma contigua y la lista de electores se dividirá según orden alfabético (Art. 192). Desafortunadamente no se explica que significado le da la Ley a "contigua" lo que implica la posibilidad de interpretaciones variables y por tanto ser factor de polémica.

Inicialmente no se contemplaba ninguna referencia en cuanto a la fotografía en la credencial de elector, plasmándose con posterioridad que la fotografía debía aparecer en ella, sin embargo se prevé que para 1991 pueda ser técnicamente imposible la inclusión de la fotografía, según se desprende del artículo 10 transitorio del código.

El proyecto original tampoco contenía disposición respecto de movimientos de altas y bajas en el Registro Federal de Electores, por lo cual otros partidos presionaron para que se señalara que todos los partidos políticos contarán con terminales de computadora que permitieran el acceso permanente e instantáneo a la información contenida en el Padrón Electoral (Art. 160).

Ante las limitaciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y que se pretendía permaneciera, se pudo crear en sustitución de aquél, un Tribunal Federal Electoral en vías de ser de plena Jurisdicción, teniendo una mejor conformación (Arts. 352 a 362).

Por último, se logró considerar delito el condicionar la prestación de un servicio público, a la emisión del voto en favor de determinado partido o candidato, aspecto que no se contemplaba (Art. 407 II del Código Penal).

Toda vez que el proyecto original presentado por el P.R.I. fue en términos generales el aprobado por el Congreso de la Unión, puede considerarse que las reformas realizadas al código electoral en diciembre de 1990, lo son también del proyecto referido, por lo cual pasamos a mencionarlas:

Se reformó el párrafo 1 del artículo 13, del código, se adicionó con un nuevo inciso c recorriéndose el anterior c, para quedar como inciso d, igualmente se reformó el artículo 15 párrafo 1, el 127 párrafo 1 y se adicionó el artículo 366 con un inciso c, para quedar como sigue:

Art. 13.

1. El otorgamiento de constancias de asignación conforme al principio de

representación proporcional de conformidad con la fracción III (anteriormente sólo se indicaba "conforme al principio de representación proporcional") y en los casos comprendidos en la fracción IV ambas (antes no mencionaba ambas) del artículo 54 de la Constitución, se realizará como sigue:

- a) ... (dispone lo mismo que el inciso b de la fracción IV del artículo 54 de la Constitución, y que ya nos referimos en el Capítulo Tercero).
- b) ... (dispone lo mismo que el inciso c de la fracción IV del artículo 54 de la Constitución, y que ya nos referimos en el Capítulo Tercero).
- c) Al partido político que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente o más del 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, le serán asignados dos diputados adicionales, de las listas regionales por cada punto porcentual que hubiera alcanzado por encima del 35%. En este supuesto el número total de diputados por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 251, el número de diputados adicionales de las listas regionales que se asignen por los puntos porcentuales de votación obtenida por encima del 35%.
- d) ... (es el anterior inciso c que corresponde al inciso d de la fracción IV del artículo 54 de la Constitución que ya nos referimos en el Capítulo Tercero).

Art. 15.

1. Para la distribución de las curules de representación proporcional, al partido político que se encuentre en alguno de los supuestos previstos por los incisos b, c o d, (antes sólo mencionaba b o c del artículo 13 de este código, se procederá para ese partido político, en los mismos términos del

artículo anterior.

2. ...

Art. 127.

1. Cuando ... del Consejo de que se trate. A la primera falta se requerirá, al representante para que concurra a la sesión y se dará aviso al partido político a fin de que se compela a asistir a su representante (este último párrafo no aparecía anteriormente).

2. ...

3. ...

Art. 366.

1. ...

a) ...

b) ...

c) Al partido que obtenga 34 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente al 30% y hasta el 66% de la votación en el Distrito Federal le será asignado de su lista un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales de votación que hubiera alcanzado por encima del 30%. En este supuesto, el número total de representantes por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 34 el número de asambleístas adicionales de su lista que se le asignen por cada cuatro puntos porcentuales obtenidos, por encima del 30% (según el inciso c de la base tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que ya mencionamos en el Capítulo Tercero, la ley

establecerá la fórmula para la asignación de representantes de proporcionalidad, tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados que también ya mencionamos).

Más que cambios, las adiciones a la ley secundaria en materia de proporcionalidad de los artículos 13, 15 y 366, establecen supuestos no contemplados por la Constitución por lo cual los partidos de oposición en su totalidad se manifestaron en contra pues las consideraron inconstitucionales, manejando la situación de que tales reformas debían iniciarse con la correspondiente de la ley fundamental y no a la inversa por lo cual expresaron solicitarían el Amparo contra leyes ya que con tales disposiciones sólo se aumenta el "candado de gobernabilidad".

Finalmente, por lo que hace a la adición del artículo 127, el principal motivo fue procurar la presencia de los representantes en el Consejo y dejar constancia de la inasistencia en el mismo partido al que perteneciere el ausentista.

## II.2 LA NUEVA BUROCRACIA ELECTORAL.

El conjunto de empleados y funcionarios del Estado contratados y utilizados por toda la organización electoral significa un agregado al aparato burocrático-político, cuyo funcionamiento, por su tamaño, costo económico, importancia socio-política y situación jurídica puede representar serios problemas.

Tomemos en cuenta lo siguiente: además de los consejeros registrados y magistrados del Tribunal Federal Electoral y todo su personal, del Secretario de Gobernación, de los Colegios Electorales de las Cámaras de los representantes de los partidos políticos, del Director del I.F.E. y Directores Ejecutivos y respectivos Secretarios y miembros de los Consejos están los integrantes de

los organismos superiores locales y distritales que el nuevo código prevé.

Primero deberán de ser designados los Directores Ejecutivos del I.F.E. y Junto con ellos los funcionarios y empleados que integren el cuerpo central permanente.

En cada una de las 32 entidades federativas, deberán ser designados cinco funcionarios con rango de Directores Ejecutivos Locales; uno de ellos presidirá, por ley el Consejo Local Electoral, otro será Secretario y los otros tres se integrarán con voz y voto a ese Consejo.

Cinco votos bajo control central, pues representarán al gobierno en cada uno de los 32 Consejos Locales. 160 funcionarios a los cuales habrá que sumar 6 consejeros ciudadanos en cada entidad y en cada Consejo Local que deberán cumplir requisitos como los de no haber pertenecido a cuerpos partidarios de dirección o no haber ocupado cargo de elección popular, al menos seis años antes de su designación. 192 Consejeros Ciudadanos.

Vendrá luego, la integración de los órganos distritales, y se repite lo anterior sólo que multiplicado por trescientos, pues habrá que designar cinco funcionarios ejecutivos y seis Consejeros Ciudadanos en cada uno de los 300 Distritos Electorales en que se encuentra dividido el territorio nacional. 1,500 funcionarios y 1,800 ciudadanos. Así, la estructura total del funcionario profesional, sumará 1,668 Directores, con sus respectivas e imaginables cortes de secretarios, secretarías, auxiliares, subdirectores, etc.

A esos 1,668, hay que sumar 1,998 ciudadanos que actuarán como parte de los Consejos Directivos del I.F.E. (General, Local y Distrital).

3,330 representantes de partidos políticos nacionales con voz y voto, en esos Consejos Directivos y 2,331 representantes partidistas ante los Comités de Vigilancia del Padrón Electoral (estos últimos no cobrarán por su trabajo).

Finalmente, en la base de la pirámide están los funcionarios de castilla

alrededor de 880,000 entre propietarios y suplentes en todo el país, además unos 770,000 ciudadanos que habrán de representar a los partidos políticos nacionales en esas casillas el día de la elección, a los cuales hay que agregar de menos 380,000 suplentes.

Así, el tamaño de la movilización ciudadana, el mismo día de la elección involucraría a 2'035,000 ciudadanos.

Ahora bien, suponiendo que tal como lo indica la ley, se examinara a el 20% de ciudadanos insaculados por cada sección electoral que en ningún caso será menor a 50, estaríamos hablando entonces de 10,000.000 de ciudadanos aproximadamente, que sumados a los apuntados en los párrafos anteriores, nos daría la alarmante cifra aproximada de 12,035.000 ciudadanos participando en toda la organización electoral.

Es entendible que tal cantidad de personas es absurda. Nadie va a aplicar diez millones de exámenes en este país, al menos el código no nos dice como lo hará.

Es por esto que, del total de la burocracia en México solamente abordamos el estudio de los rasgos más sobresalientes de la burocracia electoral concentrada en el gobierno federal.

El personal de base de la burocracia política en México (incluida la electoral) se reglamenta a través de un conjunto de principios legales, que condensan los derechos de organización y huelga de los trabajadores del Estado. Sus antecedentes se encuentran en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, sustituido por otro en 1941; finalmente en 1959, la idea central del Estatuto, se integró al artículo 123 Constitucional Apartado B, siendo aprobada el 27 de diciembre de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se establece como ley que se aplica en la relación entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los po-

biernos del Distrito Federal, así como de los organismos descentralizados e instituciones que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Los trabajadores incluyen tanto a los que tienen un nombramiento como a los que figuran en las listas de raya como trabajadores temporales. A su vez, se dividen en dos grupos: trabajadores de confianza y trabajadores de base. Los primeros incluyen a Directores, Jefes, y en fin, a todo un conjunto de trabajadores que se encuentran en puestos de decisión. Los segundos es a quienes se aplica la ley de los trabajadores al servicio del Estado quedando excluidos los empleados de confianza.

De acuerdo con la ley, los salarios que reciba el trabajador se establecerán conforme a categorías, debiendo ser uniforme el salario en cada categoría, según lo determinado en los presupuestos de egresos, habiendo sobresueldos fijados por zonas, según los distintos costos que exigen compensaciones.

En relación con la organización sindical la ley es sumamente clara en los mecanismos que el aparato político de dominación establece para convertirla en apoyo organizado.

El titular de la dependencia debe respetar los escalafones, así como preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados. En cada dependencia sólo habrá un sindicato y será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Sólo podrán formar parte del sindicato los trabajadores de base quedando excluidos los trabajadores de confianza. Asimismo, los trabajadores que fueran expulsados del sindicato, perderán los derechos sindicales.

El sindicato que corresponda a la materia electoral podrá adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.) única central reconocida por el Estado. Cualquier clase de conflicto laboral lo decidirá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con relación al derecho de huelga los trabajadores podrán hacer uso de él en caso de violación sistemática y de manera general de los derechos del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución, además debe ser declarada por las dos terceras partes de los trabajadores y considerada legal por el Tribunal.

El extenso sector burocrático de base obtendrá un conjunto de prestaciones monopólicas que se expresan a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) que tiene como función articular la atención a la burocracia política.

Ahora bien, si los trabajadores electorales, por medio de su sindicato, se integran a la F.S.T.S.E., su funcionamiento y su trabajo será afectado por una dudosa imparcialidad, pues la F.S.T.S.E. realiza su principal militancia en el seno de la U.N.E. antes C.N.O.P. que es la confederación que agrupa al mayor número de agremiados del P.R.I.

La U.N.E. (antes, Confederación Nacional de Organizaciones Populares, C.N.O.P.) ha ofrecido al sistema político institucionalizado una forma de participación de varias organizaciones que por su naturaleza son difícilmente integradas. Así, la burocracia política organizada se puede constituir en una verdadera fuerza política en manos del régimen, particularmente útil en las grandes movilizaciones y en las tareas políticas de la U.N.E. (antes C.N.O.P.) estableciéndose como "columnas permanentes de la alianza popular de la Revolución".

Sin duda la F.S.T.S.E. es por lo anterior un organismo ligado al régimen por una relación de negociaciones permanentes, y de apoyo a su acción política, que alcanza su explicación más completa por el estudio de la manera como la F.S.T.S.E. se integra a los organismos en que participa. De ahí la problemática que puede representar la nueva burocracia electoral.

### II.3 EL DELITO ELECTORAL DE LA FRACCIÓN V DEL ARTICULO 406 DEL CODIGO PENAL.

La fracción del 406, provocó un polémico debate en el seno de la Cámara de Senadores.

Recordemos que tal artículo dispone que se impondrán de 50 a cien días de multa o prisión de tres meses a cinco años, al funcionario partidista que propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la Jornada electoral o respecto a los resultados en las actas de escrutinio o de cómputo.

Para el senador oaxaqueño Luis Martínez del P.R.I., el cual se abstuvo de votar en la sesión senatorial en que se aprobó, manifestó que dicho artículo "contraviene el espíritu de los artículos sexto y séptimo de la Constitución" agregando que "la nueva ley complementaria introduce el delito político que no electoral, de disentir con las cifras comiciales oficiales".

En el mismo sentido, se pronunció el senador Porfirio Muñoz Ledo del P.R.D. quien protagonizó 51 de las 147 intervenciones que hubo en los tres días de discusión en lo particular; consideró la disposición vaga "porque no dice cuando prescribe", así como "una infamia Jurídica, porque prohíbe a los partidos dar a conocer el contenido de su inconformidad, si difieren de los resultados oficiales".

Igualmente, el senador michoacano perredista Roberto Robles Garnica, consideró que la aprobación de dicho artículo "es una arbitrariedad: hasta 5 años de cárcel para quien diga que es fraudulento el resultado electoral consignado en un acta". "Queda prohibido hablar, si alguien quiere hacerlo, que se concrete a decir que los resultados oficiales son impecables".

Otros senadores priistas señalaron que no era así. En un par de ocasiones, Enrique Burgos subió a la tribuna para exponer que las dos posiciones estaban hablando de cosas distintas" y que "él apoyaba la minuta porque no se

---

intentaba golpear a la disidencia, sino obtener seguridad Jurídica".

Julio Patiño Ordóñez, del P.R.I. dijo que "nadie sería privado de la libertad" y que sería "falso que se llenarían las cárceles con los funcionarios partidistas que incurrieran a sabiendas y dolosamente en estos hechos tipificados porque hay una jurisprudencia donde la Suprema Corte ha establecido que la flagrancia deja de ser operativa en el momento mismo en que la persona deja de ser perseguida materialmente". Además de que "la Constitución indica que solamente puede ser detenida una persona y privarla de su libertad cuando se refiera a un flagrante delito".

En la discusión, Robles Garnica, recordó que los "ilícitos y delitos de opinión pública ya no existen. Esto estuvo vigente en muchos países, sobre todo en los tiempos del Macartismo en Estados Unidos de América y de la disolución social en México. Ahora están vigentes los derechos humanos por lo cual la nueva ley, en este aspecto marca a la legislación mexicana como represiva".

Nuevamente Burgos tomó la palabra para señalar que el Código Penal considera delitos de carácter político, los de sedición, motín y conspiración. Por ello desecharía se manejase el concepto de "delito político", porque no está en la intención ni en la connotación ni en el espectro de la legislación hablar de delitos políticos" (en este sentido es importante mencionar que es falso que el Código Penal contenga algún libro, título o capítulo que se denomine "Delitos Políticos" y por lo que se refiere a los delitos de sedición, motín y conspiración, se encuentran comprendidos en el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal denominado "Delitos contra la Seguridad de la Nación" que no delitos políticos).

No creemos que el legislador haya tenido la intención de crear una disposición de tipo represivo, sin embargo por la naturaleza de la contienda política y los intereses de por medio si podría ser mal usada, por lo que habrá que seguir muy de cerca su funcionamiento en las próximas contiendas electorales, sobre todo analizar los criterios que toman los jueces penales por cuanto se refiere a querrelas, defensas y excepciones, ofrecimiento y valo-

ración de pruebas, perdón, desistimiento, reparación del daño, integración de los elementos del cuerpo del delito y condena. De igual forma esperar los criterios Jurisprudenciales que correspondan. También es importante la operancia del M.P. Finalmente habrá que esperar las opiniones doctrinales de los estudiosos del Derecho Penal para formar un criterio profundo y adecuado de sus implicaciones, trascendencia y repercusiones.

#### II.4 PODER ELECTORAL.

Un conjunto de iniciativas y propuestas para reformar la Constitución han sido hechas por miembros de todos los partidos políticos y por múltiples grupos y personas que preocupados por los procesos electorales limpios y transparentes, han propuesto la creación de una organización electoral que no dependa de ningún otro Poder de la Unión; otros miembros, de diversos partidos, así como otros sujetos políticos, se han opuesto a lo anterior, o bien proponen un transitar pausado hacia la formación de tal supuesto, que se ha dado en llamar Poder Electoral, argumentando la razón porfiriana de que "los mexicanos no estamos preparados todavía para la democracia".

La integración de ese poder tiene su sustento en lo siguiente: las bases de los procesos electorales han sido agregadas paulatinamente a la Constitución. Ello se ha debido a que en ésta no se contemplaban originalmente más que principios fundamentales de carácter general, tales como el derecho y la obligación de votar; con el correr del tiempo la Constitución se modificó para introducir algunos elementos más concretos, pero de manera desarticulada. Así por ejemplo, en la reforma de 1977, se introdujeron por vez primera disposiciones referentes a los partidos políticos, pero se mantuvo, aunque con cambios, el sistema de Colegio Electoral de los presuntos diputados y senadores.

Desde 1965, se asignó constitucionalmente, al gobierno federal la tarea de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, señalando que habría una corresponsabilidad de los partidos y los ciudadanos, sin definir el

órgano responsable de estas funciones.

También se mandó la reglamentación de un tribunal no de pleno derecho, con las facultades que la propia legislación secundaria definiría.

Se planteó el fracaso de las reformas electorales habida cuenta de las irregularidades repetidas en los comicios, argumentando que uno de los mayores defectos del sistema electoral mexicano es que hasta ahora se han asignado responsabilidades o corresponsabilidades a entidades ya existentes, como el gobierno, los partidos y de manera más abstracta, los ciudadanos, sin definir a qué organismos corresponde garantizar la efectividad del poder electivo que corresponde a los ciudadanos de la República.

Como sabemos, el artículo 39 de la Constitución no reconoce ningún otro origen de poder más que la soberanía popular. Así, las ramas del Poder surgen del pueblo. Sin embargo, los mecanismos electorales que constituyen teóricamente los medios para la constitución del poder del Estado, se manejan como si su naturaleza correspondiera a la órbita de los asuntos administrativos. Así, el Instituto Federal Electoral se menciona como un organismo que declara quiénes son los presuntos diputados, los que a su vez deberán calificar las elecciones realizadas para elegirlos en los términos de la ley. Tal instituto ubicado dentro del campo de lo administrativo, se constituye como un medio para el ejercicio del poder electivo de los ciudadanos.

En este orden de ideas, ninguno de los tres poderes de la Unión puede considerarse competente para organizar el mecanismo electoral, a través del cual se debe asegurar que aquéllos dimanen del pueblo, como lo manda el artículo 39, de tal forma que es una contradicción política y jurídica asignar al Ejecutivo Federal o a cualquier otra rama del poder, la capacidad para llevar adelante los procesos electorales que, justamente, son el medio para la constitución de éstos.

Para evitar el manejo gubernamental de las elecciones y convertir a éstas en un mecanismo regido por organismos imparciales, debe establecerse un

Consejo con capacidad plena para preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, de carácter público y autónomo. La condición de imparcialidad del organismo electoral radica en la forma de su integración. No se puede considerar que un organismo electoral es imparcial, cuando un partido posee la mayoría de los votos y los funcionarios son designados con base en las propuestas hechas por el Presidente de la República, que a su vez, ha sido señalado por el partido del que proviene como su máximo líder, o por el Secretario de Gobernación, y así sucesivamente hasta llegar a la base de la pirámide y, por tanto, la capacidad de decidir.

Por esta razón, se requiere un mecanismo de integración del Consejo Electoral que surja de la representación popular, específicamente de la Cámara de Diputados, pero para evitar que un partido mayoritario elija libremente a los integrantes del Consejo, se requiere de la mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes en la votación, de tal manera que cualquier nombramiento tendría que ser producto del debate público y de la negociación entre diversos partidos.

La existencia del Consejo Electoral debe ser un mandato de la Constitución, mediante su artículo 41, ubicado justamente en el apartado que se refiere a la soberanía nacional, donde se establece el principio de que los Poderes tanto de la Federación como de los Estados son instrumentos mediante los que el pueblo ejerce su soberanía y al mismo tiempo, se señala la naturaleza y derechos de los partidos políticos.

Actualmente el artículo 41 expresa que la función electoral se realizará por un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo cual se observa claramente la intención del legislador de establecer las vías para que en un futuro se logre la completa independencia de la organización electoral de los demás poderes.

Asimismo, lo relativo a la calificación de las elecciones por parte de los Colegios Electorales de las Cámaras es confuso, toda vez que otorga esta función a los presuntos diputados y senadores que, por tanto, no están consti-

tuidos en Cámaras del Congreso.

El tribunal señalado en el artículo 41, no es de pleno derecho, pues en el mismo artículo se establece que sus resoluciones podrán ser revisadas y en su caso, modificadas por los Colegios Electorales integrados por miembros de los partidos (diputados o senadores presuntos) en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate (en la de Senadores, el Colegio Electoral también se integra por miembros de la legislatura anterior que continuarán en el ejercicio de su encargo).

Por lo cual se propone crear dos instancias claramente diferenciadas con plena capacidad constitucional: el Consejo Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral de pleno derecho. La función de preparar, vigilar y desarrollar los procesos electorales, así como, de asegurar la información veraz y a tiempo de los resultados y la defensa del sufragio, se deposita en el Consejo, que por razón natural deberá hacer las declaraciones sobre las personas elegidas a los diversos cargos de elección popular, pero siempre después de que el tribunal haya resuelto las quejas e impugnaciones que se le han presentado.

De esta manera se crearía un sistema de peso y contrapeso, sustancial al funcionamiento republicano, en el cual el Consejo tendría frente a sí un tribunal de pleno derecho y jurisdicción, cuyos fallos serían definitivos e inatacables como medio de control de la legalidad.

La derogación de las disposiciones relativas a las calificaciones de ambas Cámaras estaría, al igual que la calificación de la elección presidencial a cargo de la Cámara de Diputados.

Al instituir el Consejo y el Tribunal de pleno derecho, sus miembros serían considerados como altos funcionarios de la Federación (servidores públicos) para los efectos de las disposiciones constitucionales y legales sobre las responsabilidades. Por ello, se incluirían las adiciones que correspondieran de los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución.

Asimismo, la facultad de la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de los hechos que a su juicio constituyan violación del voto público, quedaría eliminada al ser instituido el Tribunal Federal Electoral con absoluto y pleno derecho.

Al mismo tiempo tendrían que hacerse las adecuaciones necesarias para su respectiva ubicación en las legislaciones de los estados, con el fin de obtener un sistema electoral nacional sin atropellar los derechos de cada entidad federativa. Para ello, se propondría una adición al artículo 41 donde se defina la obligación de los estados para asumir el contenido de lo ya mencionado, tal como ya ocurre en ese mismo precepto en lo referente al derecho de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales y municipales.

Por último, sería necesario una reforma de carácter legal, con el fin de adecuar la legislación secundaria a las disposiciones constitucionales.

## II.5 PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO ELECTORAL.

Tradicionalmente, la función electoral había sido desarrollada por empleados de la Secretaría de Gobernación, así como por miembros de los Comités Distritales del P.R.I. Pese a una orientación y relativa capacitación en materia electoral de que eran objeto, para atender las necesidades comiciales en su mayoría eran sujetos que carecían de instrucción profunda, completa y sobre todo profesional.

Lo anterior ocasionó un sin número de problemas que en el mejor de los casos se veía reflejado en no saber que hacer en casos concretos que iban desde las casillas hasta la calificación final de las elecciones.

Además, el hecho de que el personal electoral proviniera de la Secretaría de Gobernación así como del P.R.I significó un conflicto con partidos

---

opositores, ya que de antemano se dudaba con justa razón de la imparcialidad que tuviera.

Lo anterior derivó en la propuesta de la mayoría de los partidos políticos de formar un cuerpo preparado que manejase en un alto nivel el conocimiento de los trabajos electorales, y en especial dominar las funciones en las cuales se desarrollaran con base en la ley. Pero también que no perteneciera a Gobernación, y mucho menos a algún partido político. Lo anterior como parte fundamental de un sistema electoral independiente, o al menos en vías de serlo, respecto de los otros Poderes de la Unión, es así como surge la idea de una carrera electoral.

Esto último tiene como ejemplo la necesidad que tuvieron el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial Federal, de crear en sus integrantes una carrera política, administrativa y Judicial para lograr su mejor funcionamiento.

En cierta forma, la Reforma Política de 1985-1987, al crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral, trató de responder a esa situación, pues dicho tribunal estuvo conformado por magistrados que eran notables Juristas. Sin embargo no fue más allá, pues no se contempló el profesionalismo en ningún otro estrato inferior de la organización electoral. Y aun para aquellos destacados Juristas que fueron magistrados, no se señaló ningún mecanismo de capacitación o evaluación que garantizara su actualización y aptitud de lo electoral.

De ahí la importancia que reviste la nueva legislación electoral en materia de profesionalismo para todos los integrantes de la estructura electoral, cuyo conocimiento en la materia sea indispensable para su correspondiente actividad.

Así, nuestra Constitución contempla la función electoral como de tipo profesional, que junto con la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, serán sus principios rectores.

Estos lineamientos establecidos en la ley fundamental son regulados por el nuevo código electoral creándose un Servicio Profesional Electoral en el que pueda desarrollarse la carrera electoral que otorgue el conocimiento y experiencia requerida para tan importante desempeño. El respectivo estatuto del Servicio Profesional Electoral señalará los grados y mecanismos de reclutamiento, evaluación, examinación y calificación así como los planes y programas requeridos.

Para lograr una mejor estructuración, además de la Dirección del Servicio Profesional Electoral, también se creó la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica, cuyo desempeño a su vez será evaluado por la Junta General Ejecutiva del I.F.E.

La idea principal es que los nuevos organismos electorales se integren con funcionarios y elementos del Servicio Profesional y de la Capacitación Electoral y Educación Cívica, con base en los planes aprobados por la Junta General y no de Gobernación con objeto de llevar adelante sus tareas en busca de su institucionalización.

El hábito, la formación, la orientación, el cultivo y la utilización de la disciplina electoral ciertamente representan uno de los más importantes avances de toda la reforma electoral, elemento necesario para lograr un mejor tránsito a la democracia.

Consideramos importante que las escuelas y facultades de Derecho apoyen el profesionalismo electoral, con la implantación de materias de Derecho Electoral, ya que por lo abundante e importancia de sus disposiciones, no pueden ser estudiados a fondo en las materias de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Sociología, etc.

Por último, la permanencia, la estabilidad y la justa remuneración de los empleados electorales serán estímulo que contribuya al éxito del profesionalismo electoral.

### III. ANALISIS ECONOMICO.

#### III.1 CUESTION PRESUPUESTAL.

A partir de la presente Reforma Política se establece un agregado más al presupuesto de la federación: el destinado para los egresos de los órganos electorales federales.

Anteriormente, la Comisión Federal Electoral no tenía asignada partida presupuestal por parte de la Federación porque dependía de la Secretaría de Gobernación y quedaba incluida en el presupuesto que se le asignaba a ésta.

¿Cómo pagar la maquinaria electoral que no genera ningún tipo de ingresos dentro de la gran crisis económica que vive México? Es la cuestión a resolver que se le presenta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en vista de que las expectativas de crecimiento nacional no se han cumplido y el gobierno tiene cada día menos posibilidades de apoyarse en efectos publicitarios.

No se puede dejar pasar el hecho de que no se ha dado la afluencia de inversiones extranjeras que se esperaba, tampoco se ha producido el ansiado regreso de capitales y mucho menos existe un flujo consistente de financiamiento externo. La renegociación de la deuda tuvo un carácter catastrófico: sólo se dedujo el débito entre 800 y 900 millones de dólares al año lo que representa la décima parte de lo que erogamos anualmente por éste concepto, y que es el 63.5% de los recursos federales, con el agravante de que en dos años ese 10% se absorbera.

El problema del actual gobierno es de financiamiento. Está tratando de sacar recursos solo de la venta de empresas públicas y de gravámenes fiscales. Pero en el primer caso, es limitado lo que se puede obtener y en el segundo, independientemente de su desigualdad, los impuestos llegaron a un límite tole-

rabable para la sociedad.

Tan sólo en 1990 se acusa un deterioro en el salario de alrededor del 30%. El campo está totalmente estrangulado. El crédito que a través de Banrural podían tener los campesinos, ha dejado de existir al desaparecer esa institución. La pobreza extrema de millones de mexicanos hizo necesaria la creación emergente de ayuda a los más necesitados por medio del Programa Nacional de Solidaridad. A esto se suman el deterioro de los servicios públicos, las tasas altísimas de desescolarización y el desplome de la dieta del mexicano. Lo anterior, sin contar las repercusiones económicas y el aumento de las presiones políticas desde el exterior, particularmente como consecuencia del petróleo mexicano.

Es en este marco económico, donde la sociedad mexicana tendrá que destinar mil millones de millones de pesos aproximadamente (la cantidad exacta del presupuesto de egresos destinado a la organización electoral se desglosa en el punto III.3 del presente capítulo al cual nos remitimos).

Pero debemos agregar el financiamiento a cada uno de los partidos políticos nacionales, así como a los partidos políticos con registro condicionado (también en el punto III.3 desarrollamos este aspecto) que se realiza asimismo a costa del pueblo de México.

En este último aspecto, hemos de mencionar que desde la Reforma Política de 1977 el apoyo económico del Estado se ha visto cuestionado por las siguientes premisas: ¿Deben los partidos ser subsidiados por el pueblo de México a través del Estado? ¿Es el auxilio económico del poder público una limitante a la autonomía de los partidos? ¿Se favorece o no a la corrupción con una medida de esta naturaleza?.

Desde entonces, quienes han estado a favor han argumentado que la suficiencia financiera es presupuesto indispensable de la independencia económica, y debido a que los partidos políticos cumplen en cierta forma un servicio público de la mayor trascendencia es justo que tengan derecho a que el Estado

---

tome a su cargo el financiamiento de esos servicios, pues es necesario para el país contar con una clase dirigente, que también en la oposición se ejerza profesionalmente, por lo cual los políticos deben vivir de la política y ésta es la única manera de asegurar cuadros dirigentes que ejerzan sus funciones permanentes.

Quienes han estado en contra sostienen la situación de que el gobierno, al subsidiar a los partidos políticos, crea un medio más de corrupción y control político, estando expuestos a carecer de fondos cuando el Estado arbitrariamente suspenda o entorpezca el pago con cualquier pretexto, pero lo más importante es que ante la desigualdad de tal apoyo, (pues se atiende a la fuerza política de cada partido) se propicia que del erario de la nación se sostenga el partido oficial y se financien sus campañas electorales con más recursos de los que ya de por sí utiliza corruptamente como es convicción general y popular. Pugnan por el exclusivo financiamiento de sus miembros y simpatizantes.

Como quiera que sea, el problema económico que plantean los comicios está dado y el adecuado funcionamiento de la organización electoral dependerá en gran parte, de que ésta no represente una carga más a los mexicanos. Es conveniente que se encuentren mecanismos y fórmulas en la preparación, desarrollo y vigilancia electoral, que bajen los gastos y no la hagan tan onerosa. Para tener elecciones limpias y transparentes, no necesariamente tienen que ser caras, ni anzuelo para proveedores de materiales electorales ni sustituto de fuentes de empleo perdidas, de no ser las estrictamente necesarias. El verdadero objetivo de las actividades partidistas y electorales es la legitimación del poder y no el negocio ni el lucro.

Las elecciones son una necesidad indispensable en cualquier sociedad democrática, nadie objeta esto, pero esa necesidad no tiene porqué implicar un alto precio.

### III.2 SISTEMA DE IDENTIFICACION.

Como consecuencia de las irregularidades encontradas en las pasadas elecciones federales de 1988, tanto en el Padrón Electoral como en las credenciales para votar (repetición de electores en diversas secciones electorales, permanencia de electores fallecidos, falsificación de credenciales entre otras muchas) fue exigencia de la ciudadanía la elaboración de un nuevo padrón y nueva credencial con ciertas características que otorgaran más confiabilidad y seguridad al proceso electoral.

Así se determinó en la presente Reforma Política, la elaboración de un Padrón Electoral completamente nuevo y una credencial electoral que sustituyera a la anterior. Para ello se contempló la creación de un Registro Nacional Ciudadano que conjuntamente con el Registro Federal de Electores realizaran la integración de un Sistema Nacional de Identificación que implemente la instrumentación de mecanismos adecuados que faciliten la acreditación y reconocimiento de cada ciudadano, incluyendo entre otros objetivos el electoral.

Por primera vez, se contemplaron las terminales de computadora al servicio de todos y cada uno de los partidos políticos, con acceso permanente al padrón para seguir de cerca las altas, las bajas y cualquier irregularidad que pudiera presentarse, para denunciarla y corregirla. También se dispuso la necesidad y obligatoriedad para que tanto el listado electoral como la credencial para votar contengan fotografía del elector.

Para lo cual se aprobaron 399 mil millones de pesos, para el nuevo padrón como para la nueva credencial para votar, para el año de 1991.

Esta cantidad de dinero, deberá ser suficiente para cubrir los gastos necesarios para otorgar a los cerca de 40 millones de mexicanos en edad de votar y extranjeros que han obtenido la ciudadanía.

El procedimiento diseñado para las nuevas inscripciones electorales es

el siguiente: atender a un visitador del Registro Federal de Electores en el domicilio del ciudadano o acudir a los módulos del mismo Registro, con objeto de otorgar los datos necesarios para integrar el Catálogo de Electores, que es una lista donde se anotarán, los datos de todos los ciudadanos mexicanos que para el 18 de agosto de 1991 tengan 18 años cumplidos o más; con posterioridad habrá que proporcionar nuevamente los datos requeridos para formar el Padrón Electoral que es un listado de ciudadanos con derecho a votar. La inscripción es personal y se tiene que firmar y estampar huella digital en la solicitud de empadronamiento, por lo cual se entregará un comprobante al elector para que en fecha posterior lo intercambie por la nueva credencial y finalmente cerciorarse de que quedó inscrito en los listados nominales de electores.

No se contempla la implantación de la fotografía en el padrón y en la credencial para los comicios de 1991, pero se establece su incorporación a partir de septiembre de ese mismo año (las elecciones son en agosto) para lo cual habrá que acudir a los módulos del Registro Federal de Electores donde tomaran la fotografía y la agregaran a la credencial siendo necesaria para los comicios de 1994.

El procedimiento anteriormente descrito ha recibido el desacuerdo por parte de diversos partidos políticos de oposición por la cantidad de pasos a seguir, que más que facilitar lo obstaculizan, con lo cual se propicia el desinterés del elector en obtener su inscripción electoral y su credencial para votar que en largo plazo repercute en el proceso electoral y se refleja en el abstencionismo. No encuentran justificación a la existencia de una nómina electoral y por otra parte el padrón electoral, pues en un momento dado, como ha sido siempre y como es en todo el mundo, un mismo listado sirve para conocer quiénes votan y quiénes no, pues el día de las elecciones a cada persona que se presenta a votar se le registra con la palabra "voto" en el lugar en donde se haya su nombre.

También hubo inconformidades por lo que respecta a la pospuesta incorporación de la fotografía, alegando insuficiencias técnicas para las elecciones de 1991, mientras que tan solo un mes después se contempla tal posibilidad.

Este procedimiento tan elaborado y tan arduo, no se justifica si se compara con el listado realizado en tan solo un mes por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, de los hogares con ingresos menores de dos salarios mínimos a los cuales se les regalará un kilo diario de tortillas, previa identificación magnetizada que tendrán que mostrar en la tortillería correspondiente, la cual será entregada por la Conasupo a 4 millones de mexicanos, que si bien significan un 10% de lo que se estima será el Catálogo Electoral, es muchísimo más complejo, habiéndose elaborado sin embargo con mecanismo más sencillo.

La integración del Padrón Electoral y las correspondientes nuevas credenciales para votar, también se vieron cuestionadas, como consecuencia de la información dada a conocer por el Consejo Nacional de Población, a partir de los resultados censales de 1990 y la declaración en el sentido de que el censo de hace diez años de 1980 contuvo errores, por lo cual en 1990 la población que se había estimado era menor de lo previsto (El Consejo Nacional de Población preveía 87.6 millones de mexicanos; el Presidente Carlos Salinas de Gortari estimó en febrero de 1990: 85 millones; el Banco de México: 90.2 millones; el Centro de Estudios Prospectivos: 86 millones; la O.N.U.: 8<sup>o</sup> millones; el Banco Mundial: 84 millones; el B.I.D.: 84.9 millones; el censo de 1990: 81 millones 140 mil 922 mexicanos).

Por lo anterior, varios partidos políticos de oposición consideraron que las cifras dadas a conocer en el censo de 1990 tuvieran un objetivo político electoral. Se preguntan cuál es el significado actual de que a partir de los datos censales de 1980 se haya sobreestimado la población del D.F., el Estado de México y de Veracruz, mientras que se subestimó la de Oaxaca y Chiapas, contestándose que se debe esperar que lo demográfico no se convierta en la justificación científica de los ajustes del padrón electoral en algunas entidades, en las que el partido en el poder a tenido dificultades en pasadas elecciones. Sobre todo si se mira además, el levantamiento del padrón priista en toda la República al mismo tiempo que el federal electoral.

Por último, se cuestionó también, el que no se haya aprovechado el le-

vantamiento del censo de población para al mismo tiempo levantar el padrón electoral, lo que además de tiempo ocasionó doble costo económico.

### III.3 ESTIMACIONES DE COSTOS DE CAPACITACION Y ADMINISTRACION ELECTORAL.

El Instituto Federal Electoral por medio de su Director General Emilio Chuaffet, presentó para su aprobación a la Cámara de Diputados el presupuesto para 1991 del I.F.E., el cual fue aprobado y que será de la siguiente manera:

742 mil 564 millones de pesos, de los cuales 343 mil millones serán destinados a actividades propias del Instituto, en especial lo referente a la capacitación, educación y profesionalización electoral; y 399 mil millones de pesos para la elaboración del nuevo padrón, así como para la expedición de las nuevas credenciales de elector que serán utilizadas para los comicios federales de 1991.

En lo referente al financiamiento de los partidos políticos se aprobó el 29 de octubre de 1990, por mayoría de votos en el seno del Instituto, aumentar en 40,000 millones de pesos el financiamiento referido. Se autorizó destinar 648 millones de pesos a cada una de las agrupaciones que obtengan su reconocimiento oficial como partido político con registro condicionado.

La anterior Comisión Federal Electoral había autorizado un presupuesto de casi 100 mil millones de pesos para los años de 1989 a 1991.

Este presupuesto se entregaría en tres partes: el equivalente a un 20% en 1989, un 30% en 1990, cantidad esta última que fue aumentada en 33.9% y, finalmente el 50% restante para 1991, más la parte correspondiente a los 40 mil millones del financiamiento a los partidos.

Para la aprobación del presupuesto del I.F.E. por parte de la Cámara de Diputados, se consideró que el I.F.E. es el organismo encargado de organizar

las elecciones en un marco de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, para lo cual la Constitución y la legislación secundaria le han otorgado autonomía relativa, personalidad jurídica y patrimonio propio. Teniendo bajo su responsabilidad el nuevo Padrón Electoral, la preparación de la Jornada electoral, los cómputos y el otorgamiento de las constancias, la capacitación electoral, la educación cívica, la impresión y adquisición de materiales y satisfactores electorales y finalmente, atender las prerrogativas de los partidos políticos.

Para los magistrados del Tribunal Federal Electoral se contempla que su sueldos se equiparen a los de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se siga un criterio similar, para el resto de sus miembros en todos los niveles.

Por último en cuanto a las prestaciones de los trabajadores que no sean de confianza, serán todas aquellas que otorga el I.S.S.S.T.E. a que nos referimos en el punto II.2 del presente capítulo.

#### III.4 USO INDEBIDO DE LA CUENTA Y OBRA PUBLICAS EN MATERIA ELECTORAL.

Uno de los problemas más importantes dentro de las controversias suscitadas entre los partidos políticos, es el desvío de fondos públicos o bien la utilización de obras también públicas, que corresponden por obligación al gobierno, y que son utilizadas como mecanismos de atracción del electorado en favor de un partido político (el del poder) así como para fortalecer la campaña del mismo.

Ejemplos sonados han sido entre otros, el retraso de obras públicas imprescindibles para la ciudadanía del Distrito Federal en los años de 1989 y 1990 hasta el año de 1991, año de las elecciones, como fueron las obras de ampliación del Metro, equipos anticontaminantes en el Sistema de Autotransporte Urbano Ruta 100 y el cierre de la refinería de petróleo 18 de Marzo en

Azcapotzalco, alegando carencia de recursos económicos no obstante el excedente de ingresos reportado por el Departamento del Distrito Federal al final de cada año, denunciado por comisiones pluripartidistas.

Asimismo, las pruebas presentadas por la Controlaría del Estado de Baja California en contra de funcionarios del gobierno estatal que en tiempo de campaña autorizaron el pago de cheques por más de 25,360 millones de pesos en favor del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional así como de su exandidata a la gubernatura del Estado.<sup>74</sup>

En el mismo orden de ideas se encuadra la utilización del programa de ayuda a las clases más desprotegidas "Programa Nacional de Solidaridad", para captar el apoyo del electorado en favor del partido en el gobierno, pese de tratarse de un programa del gobierno federal y no de un partido. Lo anterior cobra mayor relevancia si se mira la carta suscrita y firmada por el Lic. Ignacio Pichardo Pazaza, Gobernador del Estado de México, dirigida al Presidente del Comité Directivo Estatal del P.R.I. del 16 de abril de 1990 con folio NQ 201.01.-070/90, y que fue publicada en gran parte de los diarios de mayor circulación<sup>75</sup>; en donde el Sr. Gobernador manifiesta textualmente: "El C. Presidente de la República supiere que durante estos próximos meses, hasta agosto, se utilice una idea que se manifieste en diversas frases que lleven el mensaje siguiente, o algo similar: Solidaridad trajo la luz a Chimalhuacán, Solidaridad significa introducción de agua potable en Chalco, Solidaridad son mejores aulas en el Valle de Chalco, etc., etc. En una segunda etapa podrían vincularse las tareas del P.R.I. con el PRONASOL, por ejemplo: El P.R.I. representa la solidaridad entre los mexicanos, El P.R.I. es solidario con el Presidente de la República, La solidaridad del P.R.I. es con el pueblo, El P.R.I. es solidario con quienes más necesidades tienen, el P.R.I. es solidario en la solución de los servicios municipales, etc., etc. En una tercera etapa

<sup>74</sup> Ortiz Pinchetti, Francisco. "Pruebas de la exacciones al erario de Baja California durante la campaña de Margarita Ortega". *Proceso*, p. 12, 22 de enero de 1990.

<sup>75</sup> Grupo Parlamentario del P.R.D. "¿Dónde comienza el P.R.I. y donde termina el Gobierno?", memorándum. *Proceso*, p. 5, 22 de octubre de 1990.

se diría: Votar por el P.R.I. es votar por la solidaridad, Obtengamos mayor solidaridad votando por el P.R.I., etc."

Lo anterior previo a las elecciones municipales del Estado de México. Memorándum que fue publicado por el P.R.D. y del cual, nunca medió explicación alguna al pueblo por parte del Gobierno.

Por lo anterior es loable la introducción del delito de la utilización de los fondos públicos en favor de algún partido o candidato, contemplado ya en el Código Penal, y al cual ya nos referimos en el Capítulo Tercero.

En suma, las erogaciones que tradicionalmente se han destinado para los rubros arriba mencionados y por la vía señalada, además de volver la contienda electoral en dispareja con respecto de los partidos contrarios al que detenta el poder, han sido una injustificada carga más para el pueblo de México cuyos contribuciones hacendarias, en este aspecto, han sido mal enfocadas.

El éxito del delito electoral antes mencionado y del peculado, así como el buen funcionamiento de las contralorías y procuradurías del país, habrá de corregir las desviaciones anteriores.

## C O N C L U S I O N E S

## CONCLUSIONES

La reciente reforma política nos pone en presencia de un nuevo intento para conciliar con el Derecho nuestra vida política. La reforma, traduce ese empeño como misión de nuestro tiempo.

La finalidad primordial de la reforma, aunque inconfesa por lo que tiene de primordial, consiste en prevenir la explosión de la violencia. Para ello adopta y a veces inventa válvulas de escape del descontento, que consisten precisa y señaladamente en medidas de naturaleza política, sin relacionarlas con la fermentación socioeconómica que en todos los tiempos ha sido el impulso generador de la violencia popular.

Decir esto último no significa un cargo a la reforma que al denominarse a sí misma política no pretende con ello dar solución a los problemas de toda clase, sino institucionalizar la oportunidad de que los diversos y aún opuestos sectores estén en la posibilidad legal de hacer prevalecer su propia solución, inclusive frente a los problemas sociales en sus variadas ramificaciones.

Consideramos que la reforma política ha confirmado e institucionalizado el pragmatismo político que ha preservado hasta ahora la paz y que tiene por pivote el binomio régimen presidencialista-partido oficial.

Al detentar durante medio siglo el poder, el partido en el gobierno ha asumido la responsabilidad del destino del país. Con nadie la comparte, salvo de hecho y eventualmente con los grupos de presión, que desde oscura conspiración de intereses consiguen participar subrepticamente en la toma de decisiones del poder de mando.

El partido en el gobierno se mide ahora, en ejercicio de su misión de responsable único de que está dotado, con el fenómeno característico de la

época, nos referimos a la corrupción moral entreverada a manera de causa y de efecto con la corrupción política.

El P.R.I. generó sus propios mitos justificadores y entre ellos el de los únicos capaces de gobernar en México, desde el último municipio hasta la Presidencia de la República, mito que sin duda encuentra sus raíces en los orígenes revolucionarios del Estado Mexicano, es decir, en la profunda desconfianza de los caudillos y dirigentes revolucionarios hacia una sociedad su-puestamente inmadura y rebelde.

La crisis económica de los 80's aunada a los reclamos democráticos generalizados, pusieron en jaque la maquinaria del partido oficial. Golpeados los sectores, fundamentalmente el obrero, por las políticas de ajuste y modernización de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, puestas en entre dicho las tradiciones estatizantes que requiere el priismo tradicional, asistimos a un progresivo alejamiento, sino divorcio, del Poder Ejecutivo con sus supuestas bases políticas y sociales. Después de decenios de un discurso populista, clientelar, estatista, no es sorprendente el desconcierto de dichas bases ante una política que supone abiertamente un giro radical del proyecto político gubernamental.

Y se añade a lo anterior el efecto de la insurrección ciudadana del 6 de Julio de 1988 y sus secuelas en Baja California y Michoacán, se entiende que también se haya puesto en crisis la identidad política priista, su certidumbre autoritaria de ganar de todas, todas.

El fin de la era de partido prácticamente único, por utilizar el eufemismo salinista, pone en cuestión el mito fundamental pero también el interés, de que pese a todo, ha mantenido la disciplina y la cohesión el partido oficial.

Ante todo reconocemos los adelantos que contuvo la reforma, que se ubican en la tónica gradualista de las anteriores reformas político-electorales, siendo sin lugar a dudas avances que no se pueden menospreciar y que señalamos

---

en su oportunidad, pero no podemos dejar de indicar que la reforma careció de cambios integrales y de fondo.

Ciertamente, no se trata de un gradualismo progresivo, constante y de grandes pasos hacia adelante, sino de un gradualismo muy "suí generis" ya que por un lado, contiene mínimos y pequeños pasos hacia adelante en tanto que por otro la inanovilidad y peor aún, el retroceso.

Del análisis realizado, su trascendencia socio-política, Jurídica y económica, en un sentido positivo es muy inferior a lo esperado, simplemente no resuelve los conflictos y necesidades electorales, consecuencia de una problemática global nacional, de una sociedad mexicana que una vez más, demuestra estar más adelantada que sus propias instituciones, por tanto en un sentido negativo su trascendencia es enorme, pues la inconformidad social aumenta en la medida en que esas instituciones se desligan de la sociedad en general posponiendo la solución a los problemas con cambios superfluos.

Los conflictos y necesidades electorales a que nos referimos, provienen de la problemática siguiente: en lo socio-político, de la legitimación del poder y su correcto desempeño, de la exigencia de combatir la inseguridad, la enfermedad y las carencias educacionales; de tener la garantía de un adecuado poder de compra para las mayorías nacionales y de buscar el bienestar social y la libertad.

En lo Jurídico, provienen de la convicción de que el Derecho no es simplemente lo que manda o quiere el gobernante como regla de vida social, aun cuando su observancia pueda ser asegurada por medios coercitivos, o sea, "supra jus et contra jus et extra jus", sino en tanto que ese mandato, esa voluntad y esa regla son justos. El orden Jurídico está en la base del poder público, porque la sociedad no ayuda a la persona a desarrollarse y a alcanzar su fin sino por el ejercicio del poder. El Derecho conforma a la sociedad y la idea de orden constituye el primer rasgo de la razón del Derecho.

En lo económico provienen de la lucha encaminada a que el país logre una

alta tasa de crecimiento económico, diversifique sus producciones, exporte más, no sólo productos naturales, sino y principalmente, manufacturas, productos elaborados y al mismo tiempo, consuma cada vez más, disponga de un mercado en crecimiento, mediante una adecuada política de redistribución del ingreso nacional, esto es, de la lucha por lograr una mayor iniciativa pública, iniciativa privada e iniciativa social, que busquen orientar recursos a la inversión productiva y que frenen la desinversión, el gasto superfluo, que persigan y logren el máximo empleo nacional y combatan frontalmente el desempleo y subempleo, que permitan la capitalización interna del país y destierren la economía de contraste en que hasta hoy vivimos.

La Reforma Política cumplió, según su sentir, la parte de su tarea. A nosotros nos toca, dentro de nuestros límites, confrontar lo legislado con la doctrina y con la práctica. Dentro del concepto de sinceridad puede caber todo, inclusive reconocer lo que, por ahora, le falta a la reforma y que en virtud del gradualismo se aplaza, como es la igualdad pareja para participar las ideologías políticas en el concurso cívico. La sinceridad inspira a su vez la confianza. Acaso no exista en el México de los últimos tiempos quebranto cívico más patético que el debilitamiento de la confianza de los gobernados en sus gobernantes.

Contemplamos con preocupación la ausencia de acuerdos entre las fuerzas políticas, sobre las reglas que den certidumbre y confiabilidad a los procesos electorales. Se corre el riesgo que la reiteración del conflicto electoral termine, por un lado, alejando a la ciudadanía de los procesos electorales por no ser confiables y por que no crea que su voto será respetado y por considerar que los partidos políticos estén metidos una y otra vez en el mismo conflicto.

El problema electoral en México, no es un problema de leyes, es básicamente un problema de voluntad política. Una elección puede ser formalmente legal y resultar profundamente deshonesto, cuando no hay una ley que sea en la letra y en la aplicación, lo suficientemente sencilla y que a la vez permita dar a las elecciones la transparencia que todos desearían.

Por otro lado, se puede tener una buena elección con una ley no muy buena, cuando hay suficiente voluntad para hacerla limpia. Dicho de otra manera, la legalidad es la forma y la veracidad o autenticidad de la elección es el fondo.

El pueblo de México ha demostrado que quiere un desarrollo integral para lo que es menester realizar reformas óptimas, no ideales ni utópicas, pero tampoco meramente calmantes o aliviadoras. Tiene que medirse su efecto en intensidad y profundidad. Preferible una reforma de efectos de larga duración que una reforma efectista cuyas consecuencias favorables desaparecen casi tan pronto como se han implantado.

De ahí que nuestra primera obligación es no tener miedo a los problemas y no tener miedo a las soluciones que los problemas demandan, por ello contemplamos las siguientes:

#### P R O P O S I C I O N E S

- 10 Conviene la creación de un Consejo Federal Electoral, organismo público de carácter permanente y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que prepare, desarrolle y vigile los procesos electorales y el registro de los electores, así como la información sobre los resultados y la defensa del sufragio. El Consejo haría, de conformidad con la ley, la declaratoria de los ciudadanos elegidos a los distintos cargos de elección popular; se integraría por el número de ciudadanos que determinara la ley elegidos por la Cámara de Diputados mediante mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos y por un representante de cada partido político nacional. Terminar con la injerencia del Ejecutivo y de su posible parcialidad y la de los integrantes del organismo electoral que directa o indirectamente provengan de él, al igual que las diferencias en el número de representantes en su integración.
- 20 Que el Tribunal Federal Electoral sea de pleno derecho y Jurisdicción, que le corresponda el control de la legalidad del proceso electoral,

resolviendo en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones, quejas y responsabilidades en materia electoral, integrándose por el número de magistrados que la ley señale, elegidos por la Cámara de Diputados mediante mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos. Dar fin al ilógico supuesto de ser "Juez y parte" con los Colegios Electorales, definiéndose así, una primera instancia con el Consejo y una segunda instancia y definitiva en el Tribunal.

- 3º Que los Estados de la Federación, establezcan en sus respectivas legislaciones, el organismo y el tribunal electoral, con las mismas funciones y bases de integración de los dos puntos anteriores.
- 4º Se propone la integración de la Cámara de Diputados con 500 legisladores, la mitad de ellos elegidos mediante el sistema de mayoría relativa por distrito territorial y 250 a través de representación proporcional, de tal manera que la asignación de estos últimos diputados se realice entre todos los partidos sin más límite que la obtención por cada uno de ellos del porcentaje de curules que corresponda al de los votos alcanzados en la elección. De esta manera, un partido político podrá completar su número de diputados obtenidos mediante el principio de mayoría relativa con la cantidad de diputados elegidos mediante la representación proporcional hasta alcanzar su porcentaje nacional de votos. Bajo este criterio, ningún partido quedaría sobrerrepresentado o subrepresentado en la Cámara de Diputados, como ha ocurrido hasta ahora (exclusión de la cláusula de gobernabilidad). La elección uninominal no sería, así, un impedimento práctico para lograr la representación proporcional de la Cámara de Diputados. El mínimo para obtener derecho al reparto de curules sería de 1.5% como ha sido hasta hoy de tal manera que se garantice la presencia de minorías significativas en el Congreso. La forma de asignación de los diputados de representación proporcional se haría a partir de los candidatos de los distritos uninominales, de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan recibido en relación al conjunto de candidatos del mismo partido y en orden decreciente. Esta regla tiene como propósito eliminar las listas plurinominales de candidatos cuyos

integrantes en la práctica no realizan campaña electoral pero que con frecuencia tienen asegurada una curul en la Cámara. Si esta forma de asignación fuera insuficiente para asignar a un partido el número de diputados a que tuviera derecho se echaría mano de una lista nacional complementaria, de 250 candidatos, que cada partido tendría que registrar. En este caso la asignación se haría de acuerdo con el orden que tuviesen los candidatos en la lista. El número de 250 candidatos de la lista complementaria se hace necesario para cubrir el supuesto teórico de que un partido alcance de entre el 50 al 100% de los votos y la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa, aunque desde el punto de vista práctico, raras veces se tendría que utilizar la asignación de curules por el sistema de lista.

- 50 En cuanto al Senado, proponemos se establezca un mecanismo de representación proporcional con base en las entidades federativas tomadas como circunscripciones plurinominales. Por cada entidad se elegirían 4 senadores. Los partidos políticos tendrían derecho a que les fueran asignados tantos escaños como número de veces contenga su votación el cociente natural que resulte de dividir la votación válida entre el número de senadores a elegir. De esta forma cada partido tendría tantos senadores como cuartas partes contenga el número total de sufragios obtenidos. Se establecería, asimismo, el método de resto mayor para asignar los escaños que queden fuera del reparto mediante el cociente natural, de tal manera que un partido pudiera tener acceso al Senado con menos del 25% de los votos si el resto de los partidos no completan cuatro veces el cociente natural dentro de sus respectivas votaciones, o bien otro partido pudiera tener un senador adicional si su resto de votos, después del reparto bajo el cociente natural, es mayor que el de los demás partidos. De igual forma, para lograr una transición al nuevo sistema, a partir de que de acuerdo con las reformas constitucionales de 1986, el Senado debe renovarse por mitad cada tres años, por lo cual en las elecciones se elegirían tres senadores por cada estado y tres por el D.F., bajo las mismas reglas de representación proporcional, para un período de seis años. De esta manera, la reforma constitucional entraría en

vigor desde luego y se realizaría una rápida transición.

- 60 Una integración democrática de las Cámaras del Congreso, así como la expresión más desarrollada del Poder Legislativo, requeriría la considerable ampliación del lapso de duración de los periodos de sesiones. Actualmente, el Congreso sesiona solamente cinco meses al año en dos periodos ordinarios, en los últimos años, siempre se ha convocado a periodos extraordinarios, lo que solamente demuestra que el lapso de los ordinarios es insuficiente, por lo que consideramos que como institución republicana y democrática, el Congreso debe funcionar a plenitud la mayor parte del año, pues mientras las Cámaras se constriñen a cinco meses, los dos poderes restantes funcionan todo el año, lo que no acusa lógica alguna. Por estas razones, se propone que el Congreso sesione durante nueve meses de cada año y la Comisión Permanente se restrinja a los tres meses restantes. Esta última, como es lógico, solamente atendería asuntos de gran urgencia que no ameriten la convocatoria de sesiones extraordinarias.
- 70 Junto a lo anterior y como complemento, se hace necesario que las mesas directivas de las Cámaras del Congreso se elijan por periodos que cubran los doce meses del año, sin menoscabo de las facultades de la Comisión Permanente, con el propósito de contar con instancias de trabajo continuo en la organización, programación y administración de la labor parlamentaria.
- 80 Con el objeto de evitar en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, el desorden, decisiones antidemocráticas de que "se hace lo que dice el P.R.I. y se acabó", "caballazos" a la oposición en detrimento del prestigio de México en el exterior y del régimen en el interior, proponemos se reforme la Ley Orgánica del Congreso, en el sentido de suprimir a la Gran Comisión de cada Cámara y en su lugar se contemple una Comisión Política para cada una de las Cámaras integrada por los líderes de las fracciones parlamentarias, con iguales derechos todos, no obstante que el P.R.I. u otro partido tenga mayoría. A estos integrantes

---

de la Comisión Política, se agregarían, como auxiliares, todos los Presidentes de las Comisiones Legislativas.

- 90 En esta etapa de la vida política del país en que se viene atendiendo la exigencia de reforma electoral, ésta debe comprender al titular del Poder Ejecutivo. Se debe tratar de poner la institución presidencial a salvo del aventurerismo político, de los riesgos de la inmadurez, de los peligros de la enajenación o visión enajenante del país. Se busca el patriotismo en el Presidente, es tiempo de aumentar el requisito de la capacidad política, por lo cual proponemos que se adicione como requisito para ser presidente, haber sido electo y cumplido una función de elección popular. La historia reciente nos ha dejado la enseñanza de que la falta del criterio político en los gobernantes se ha manifestado como uno de los grandes males que han dejado terribles efectos en lo económico, en lo social y en lo soberano. El Presidente de la República debe ser un político que maneje los criterios y las decisiones del gobierno, con esa visión, que en la atención de los asuntos nacionales e internacionales exista también dicho criterio y ya no la forma insuficiente de la visión tecno-burocrática.
- 102 Ante el clamor por una libertad absoluta para afiliarse a los partidos y a los sindicatos con el objeto de cancelar las prácticas corporativas mediante las cuales el individuo queda sometido automáticamente al sindicato, el sindicato al partido y el partido al Estado, creando instrumentos corporativos de afiliación obligatoria al partido oficial que no sólo atentan contra la dignidad personal del trabajador, sino que incurren en verdaderos ilícitos entre los que comúnmente destacan el chantaje y la amenaza de pérdidas de empleo o reducción de prestaciones, llegando en ocasiones hasta la práctica de la cláusula de exclusión por motivos políticos, proponemos, que el ejercicio de los derechos que las prerrogativas del ciudadano de asociarse para tratar asuntos políticos del país, sea intransferible, individual y de carácter personalísimo, por lo que no pueda llevarse a cabo por conducto de representantes o apoderados y para los efectos de la fracción XVI del artículo 123 de la

Constitución, relativo al derecho de los obreros y empresarios a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales y cualquier otro tipo de organización gremial, proponemos se adicione con la disposición de que esos organismos no puedan intervenir en funciones electorales, ni afiliarse a partidos políticos.

- 110 De tiempo atrás los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero han demandado el ejercicio de los derechos constitucionales que indebidamente les han sido conculcados, al impedirseles emitir su voto y participar así en la vida democrática del país. El reconocimiento de la ciudadanía plena a todos nuestros compatriotas que se encuentran en los supuestos constitucionales que determinan la condición ciudadana, es requisito ineludible de una verdadera reforma político-electoral que se precie de avanzar hacia la democracia. La exclusión deliberada de algunas categorías de mexicanos por razón de su residencia o por cualquier otra, representan por el contrario una práctica discriminatoria, contraria al espíritu de nuestro régimen constitucional. Nada justifica que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se encuentren despojados de las prerrogativas que les concede la Constitución, sobre todo si se toma en cuenta que, por lo general su cambio de residencia obedeció a la escasez de fuentes de empleo y a la búsqueda de mejores ingresos, que de ninguna manera implican renuncia al ejercicio de los derechos políticos. Por el contrario, es doblemente condenable que además de privárseles el derecho al trabajo a esos ciudadanos mexicanos, que se ven obligados a encontrarlo en otros ámbitos fuera de nuestro territorio, también se les niegue, por este hecho, el ejercicio de derechos que les son inalienables. Por estas consideraciones, y otras más que se relacionan con la afirmación de nuestra identidad nacional, urge hacer nos eco del reclamo de nuestro compatriotas que tienen todo el derecho de participar en la vida política de México, al igual que participar en el desarrollo económico del país, por lo que proponemos, que en el caso de que los ciudadanos mexicanos residan en el extranjero, puedan empadronarse, obtener su credencial de elector y emitir su voto en la ofici-

- na consular mexicana más próxima a su domicilio.
- 129 De suma importancia es que los procesos electorales puedan ser observados con absoluta transparencia por lo medios informativos y se establezca la obligación correlativa de los mismos en el sentido de dar cuenta a la opinión nacional con la mayor objetividad e imparcialidad, por lo que se propone que todos los procesos electorales sean públicos y que la ley establezca las normas que garanticen la participación así como la objetividad e imparcialidad de los medios informativos de dichos procesos.
- 130 No existe ninguna razón ni justificación para que los ciudadanos habitantes de la metrópoli más populosa del mundo, no podamos elegir a nuestras propias autoridades directamente. La conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación, es una propuesta que debe urgirse pues es la traducción de un anhelo ineludible para el desarrollo político y democrático de esta entidad.
- 140 Los resultados de los llamados Foros de Consulta Popular, han sido poco menos que nulos. En una auténtica democracia, se precisa la contemplación del "Referendum" o "Plebiscito" como mecanismo idóneo que somete al voto popular directo las leyes o actos administrativos para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes. Especialmente necesario en tratándose de enmiendas constitucionales, empréstitos internacionales y deuda externa, congelamiento de salarios, venta de empresas del o con participación estatal, exportaciones de reservas estratégicas, particularmente en lo relativo a las del petróleo crudo y gas natural, entre muchas otras.
- 150 La falta de coincidencia en el tiempo de la celebración de las elecciones federales, locales y municipales, ha provocado en múltiples ocasiones, gastos enormes en campañas electorales, entidades que prácticamente viven elecciones todo el año y todos los años. Proponemos la concordancia de las fechas de los comicios en todos los niveles en la medida de lo posible y en toda la República, con el consecuente beneficio en tiem-

po, costo y erradicación del cansancio o fastidio político de la ciudadanía.

- 169 La incongruencia entre la legislación social, fundada en la propia Constitución, que otorga derechos laborales plenos a los jóvenes trabajadores mayores de 16 años, según los cuales tienen facultad plena para contratar servicios personales y para ejercer acciones en materia laboral, para participar en la administración de los sindicatos, para ejercer cargos de representación gremial y ejercer los derechos patrimoniales y políticos que de ellos se derivan. En Derecho Agrario, para recibir unidad de dotación y parcela, para formar parte de los Comisariados Ejidales y para ejercer por esa vía acciones políticas y representativas de diversa índole así como actos de administración y de dominio propios del Derecho Civil, además de la imputabilidad penal desde esa edad en diversas legislaciones estatales, independientemente de la Jurisprudencia de la carencia en diversos actos jurídicos en base a dicha edad, es manifiesta. No es aceptable que la noción de ciudadano siga obedeciendo a una dicotomía tan aguda, que se origina en la distinta consideración que históricamente se ha otorgado a los trabajadores y a los propietarios. Todos los jóvenes mexicanos son al mismo tiempo sujetos de derechos laborales y de derechos políticos; semejante debe ser entonces el requisito de edad para su pleno ejercicio. La incorporación de los jóvenes mayores de 16 años a la ciudadanía es una exigencia de nuestro tiempo que habrá de ampliar la base social y la legitimidad misma sobre las que deberá asentarse genuinamente un Estado democrático.

- 170 El abstencionismo es uno de lo más grandes males y obstáculos para la democracia. Consideramos conveniente, incrementar la sanción al incumplimiento de las obligaciones de empadronamiento y voto, concretándolas en la pena de prestar, gratuitamente, un servicio público a la comunidad durante determinado tiempo. Se trata de concientizar la importancia de incorporarse al proceso de toma de decisiones sobre la autoridad del Estado y el rumbo de la nación.

- 180 Consideramos que la reforma política debe incluir inexcusable y señaladamente la transformación del P.R.I., esencialmente en su posición frente a los demás partidos. Los logros de la XIV Asamblea Nacional del P.R.I. en cuestiones democráticas internas, deben ser llevadas a cabo al pie de la letra y más aun ser superadas y trascendidas al exterior del partido, esto es, que se satisfaga la demanda tantas veces expresada por los analistas y observadores políticos de pasar de un partido del gobierno a un partido en el gobierno.
- 190 El establecimiento de la denominada Moción Suspensiva, tan utilizada en la mayor parte de los países democráticos de Europa Occidental como Francia, Inglaterra, España, Alemania e Italia, consistente en revisar la actuación del Ejecutivo Federal en un momento dado en que se duda sobre su correcto funcionamiento, se hace necesaria en nuestro sistema político.
- 200 Finalmente, deberán admitirse cambios legales secundarios, en relación a los siguientes: a) observadores internacionales en las elecciones (es notable cómo el gobierno teme a estos observadores en las elecciones argumentando que violan nuestra soberanía, pero nada le preocupa la intervención de los extranjeros en las fuentes generadoras de riqueza, de su distribución y comercialización, sin tope alguno); b) aceptación de otros medios probatorios, además de los que existen, y muy especialmente la pericial sobre falsificación o adulteración del material electoral; c) nuevamente contemplar, las máquinas automáticas recolectoras del voto; d) procedimiento de inscripción al padrón y obtención de la credencial electoral más sencilla y expedita; e) prohibición al levantamiento de padrones partidistas al mismo tiempo que el de los padrones electorales; f) que la restricción de usar los colores nacionales en los emblemas de los partidos, sea igual para todos o en su defecto que se permita su utilización por igual; g) subsidio igualitario a los partidos o en su defecto, supresión de ese subsidio; h) sanciones a los diputados o senadores electos de un partido que se cambien a otro una vez electos; i) derogación del delito de la fracción V del artículo 406 del Código

Penal; j) obligación de los candidatos a puestos de elección popular y muy especialmente a la Presidencia de la República a participar en debates públicos en tiempo de campaña electoral; k) sanciones contra empresas y medios de comunicación que se nieguen a contratar o cobren más alto a los partidos políticos; l) derecho preferente de los partidos políticos a contratar espacios de comunicación en empresas privadas y públicas; m) incremento de tiempos de radio y T.V. para los partidos políticos en los espacios otorgados por la Secretaría de Gobernación en igualdad de tiempo para todos los partidos sin importar su fuerza electoral ni condicionados a utilizar la mitad del tiempo en difundir las plataformas electorales así como prever la posibilidad de estaciones radiodifusoras o hasta de T.V. para partidos políticos; n) en igualdad de condiciones, previo y mayor control pluripartidista de las "casillas especiales" (las que se colocan en lugares diversos cuando las condiciones geográficas hacen difícil el acceso a ellas) lo anterior debido al mal uso de que han sido objeto particularmente para efectos de fraude electoral; ñ) explicar y señalar los límites de las casillas "contiguas" para evitar su mal uso; o) en materia de nulidades, derogar la condicionante "... de siempre que ello sea determinante para la elección" de los artículos correspondientes, con lo cual se produce su inaplicabilidad; p) inmediatez de los resultados de casilla aprobados por la telecomunicación moderna; q) abatir costos de la administración electoral mediante una planeación económica adecuada; r) fórmulas de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos y en los Congresos Locales igualitaria a la mayoría relativa.

Para una sociedad plural, justa y equilibrada se requieren transformaciones estructurales, de fondo, que modifiquen la correlación de fuerzas, que por su cantidad o calidad constituyan modificaciones de esencia.

A la pregunta de ¿Quién busca los cambios? respondemos: el pueblo. Es la sociedad quien presiona por su transformación y es el pueblo, en su conjunto, el que va a actuar con su vanguardia: la Juventud.

## BIBLIOGRAFIA

## B I B L I O G R A F I A

- Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Reimpresión, México 1982.
- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1ª Edición, México D.F. 1989.
- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 7ª Edición, México D.F. 1986.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *Questiones de Terminología Procesal*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. 1972.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal*, Revista Iberoamericana del Derecho Procesal, México D.F. 1972.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *Proceso Administrativo*, Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., Julio-septiembre, México D.F. 1963.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *Proceso, Auto Composición y Autodefensa*, U.N.A.M., 2ª Edición, México D.F. 1970.
- Altamira, Pedro Guillermo. *Principios de lo Contencioso Administrativo*, Bibliográfica Argentina S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1962.
- Andrea Sánchez, Francisco J. *Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas: Época Contemporánea, en la Renovación y el Sistema Electoral Mexicano*, Porrúa, 1ª Edición, México 1987.
- Argañaras, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Her, 1ª Edición, México D.F. 1986.
- Aristóteles. *La Política*, Espasa Calpe Mexicana, Colección Austral, 5ª Edición, México D.F. 1982.
- Areola Ayala, Alvaro. *Elecciones Municipales, Siglo XXI*, 1ª Edición, México D.F. 1985.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, Porrúa, 1ª Edición, México, D.F. 1980.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Práxis de la Política Electoral*, Porrúa, 1ª Edición, México, D.F. 1983.
- Bl Elsa, Rafael Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Edición, México, D.F. 1968.

- Bosch García, Carlos. *La Teoría de la Investigación Documental*, Jus, México, D.F. 1959.
- Brisefío Ruiz, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Harla, Colección de Textos Universitarios Jurídicos, México, D.F. 1987.
- Brisefío Sierna, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Edición, México, D.F. 1968.
- Buitrago Hurtado, Samuel. *El Consejo de Estado de Colombia, su Origen y Competencia*, Conferencia Inédita, México, D.F. 1986.
- Bunimov-Parra, Boris. *Legislación Electoral Venezolana*, Centro de Asesoría en la Legislación Electoral Comparada, 1ª Edición, Caracas, Venezuela 1987.
- Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, de Palma, Buenos Aires, Argentina 1964.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 6ª Edición, México, D.F. 1985.
- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, 19ª Edición, México, D.F. 1985.
- Burlateski, Davidovich, Lebedev y Mouchan. *El Hombre y sus Derechos en el Socialismo*, Traducción al español de Editorial Progreso 1982, Impreso en la U.R.S.S.
- Carranca y Trujillo, Raúl. *Derecho Penal Mexicano, Parte General*, Porrúa, 14ª Edición, México, D.F. 1983.
- Carranca y Trujillo, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl. *Código Penal Anotado*, Porrúa, 10ª Edición, México, D.F. 1983.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México, D.F. 1978.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, 2ª Edición, México, D.F. 1973.
- Cicerón. *Los Oficios*, Espasa Calpe, Colección Austral, 5ª Edición, México, D.F. 1981.
- Córdoba, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*, Era, México, D.F. 1975.
- Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortis, México, D.F. 1972.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. *Los Sistemas Electorales*, Oikos-Tau, 1ª Edición en lengua castellana, Barcelona, España 1973.

Delhumeau, Antonio. *México, Realidad Política de sus Partidos*, Instituto de Estudios Políticos, México, D.F. 1977.

Domínguez Aragonés, Edmundo. *¿Que piensan los dirigentes políticos mexicanos?*, F.C.E. Colección Testimonios del Fondo, México, D.F. 1975.

Duvenger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 6ª Edición, Barcelona, España 1984.

Duvenger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, F.C.E. 5ª Reimpresión, México, D.F. 1974.

Escríche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Editora e Impresora NorbaJalifornia, 2ª Reimpresión, México 1974.

Evers, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*, Siglo XXI, 3ª Edición, México, D.F. 1985.

Ezcurdía, Mario. *Análisis Teórico del P.R.I.*, C.E.N. del P.R.I., México, D.F. 1975.

Fichte, J. G. *Discurso a la Nación Alemana*, Discurso 89 en Der Staat, Berlín s/f.

Fiorini, Bartolomé A. *¿Qué es el Contencioso?*, Abellido-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1965.

Fix Zamudio, Hector. *Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos*, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Edición, México, D.F. 1974.

Fix Zamudio, Hector. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, 1ª Edición, México, D.F. 1983.

García Maynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho*, Porrúa, 3ª Edición, México, D.F. 1980.

García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 3ª Edición, México, D.F. 1982.

Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, U.N.A.M., 6ª Edición, México, D.F. 1983.

González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, Porrúa, 2ª Edición, México, D.F. 1982.

González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España 1955.

González Uribe, Hector. *Teoría Política*, Porrúa, 5ª Edición, México, D.F. 1984.

- Gransci, Antonio. *Pequeña Antología Política*, Fontanella (Libros de Confrontación), Barcelona, España 1974.
- Grossner, Alfredo. *La Democratie de Bonn 1949-1957*, Ariel, París 1958.
- Hanecker, Martha. *Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico*, Siglo XXI, 52ª Edición, México D.F. 1985.
- Hegel, G. W. F. *Principios de la Filosofía del Derecho*, Traducción de Juan Luis Bernal, Sudamericana, Buenos Aires 1975.
- Hernández Becerra, Augusto. *El Régimen Electoral Colombiano*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral en la Legislación Electoral Comparada, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Capel, 1ª Edición, Costa Rica 1986.
- Hidalgo, Luis de la. *El Equilibrio del Poder en México*, U.N.A.M. 4ª Edición, México, D.F. 1988.
- Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*, Traducción Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires 1954.
- Kant, Immanuel. *Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*, U.N.A.M. 1968.
- Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*, U.N.A.M., 2ª Reimpresión, México D.F. 1985.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, U.N.A.M., Facultad de Derecho, 4ª Reimpresión, México, D.F. 1988.
- Lira, Andrés. *El Contencioso Administrativo y el Poder Judicial en México a mediados del siglo XIX*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Edición, México, D.F. 1981.
- López Moreno, Javier. *La Reforma Política en México*, Centro de Documentación Política A.C., 1ª Edición, México, D.F. 1979.
- López Portillo, José. *Genesis y Teoría General del Estado Moderno*, Dirección de publicaciones del I.E.P.E.S.-P.R.I., México, D.F. 1976.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy*, Diana, 1ª Edición, México, D.F. 1982.
- Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial en 1910*, Nacional, México, D.F. 1974.
- Margain Manatou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de la Ilegitimidad*, U.N.A.S.L.P., México 1979.
- Marx, Karl. *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*, Grijalbo, Colección 70.27, México, D.F. 1968.

Medina, Luis *Evolución Electoral en el México Contemporáneo*, Gaceta Informativa de la C.F.E., México, D.F. 1978.

Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos en México*, Porrúa, México, D.F. 1977.

Morcada Silva, Efraim. *Democracia, Sufragio y Sistemas Electorales en Honduras*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral en la Legislación Electoral Comparada, 1ª Edición.

Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, 3ª Edición, México, D.F. 1977.

Moreno Moreno, Manuel. *Cuadernos de Investigación*, U.N.A.M., 1ª Edición, México, D.F. 1985.

Morgan, Lewis H. *La Sociedad Primitiva*, Avuso y Pluma, 4ª Edición, Bogotá, Colombia 1980.

Moya Palencia, Mario. *Democracia y Participación*, U.N.A.M., 1ª Edición, México, D.F. 1982.

Ovalle Fabela, José. *Derecho Procesal Civil*, Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, D.F. 1983.

Ovillá Mandujano, Manuel. *Teoría del Derecho*, Duero, México, D.F. 1990.

Palomar, Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*, Mayo, 1ª Edición, México, D.F. 1981.

Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, 16ª Edición, México, D.F. 1984.

Paoli Bollo, Francisco José. *Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1982 en las Elecciones de México*, Siglo XXI, 1ª Edición, México, D.F. 1985.

Patifio Camareno, Javier. *Análisis de la Reforma Política*, U.N.A.M., 1ª Reimpresión, México, D.F. 1981.

Porrás y López, Amando. *Derecho Procesal Fiscal*, Textos Universitarios, 2ª Edición, México, D.F. 1974.

Platón. *Diálogos*, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, 19ª Edición, México, D.F. 1981.

Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*, U.N.A.M., 2ª Edición, México, D.F. 1986.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Talleres Gráficas de la Cámara de Diputados, Edición 1989, México.

- Rabasa, Emilio O. *La Constitución y la Dictadura*, Porrúa, México, D.F. 1976.
- Riding, Alan. *Vecinos Distantes*, Joaquín Mortis, 1ª Edición en español, México, D.F. 1985.
- Rivapalacio, Vicente. *México a través de los siglos*, Cumbre, 16 Tomos, 1ª Edición, México, D.F. 1987.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadez, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 1ª Edición, México, D.F. 1983.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso de Toma de Posesión del Ejecutivo Federal*, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1968.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Pasaremos de las Palabras a las Realidades. Discursos de Campaña*. Tomo III, C.E.N. del P.R.I. 1968.
- Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*, Traducción Pedro Rosi, Cochabamba, La Paz, Bolivia 1980.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Evaluación de las Instituciones Electorales Mexicanas: 1812-1921*, Porrúa, México, D.F. 1987.
- Savag Helu, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, U.N.A.M., 1ª Edición, México, D.F. 1978.
- Smill Ordoñez, Ulises. *Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, 2ª Edición, México, D.F. 1977.
- Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, México, D.F. 1971.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo II, Porrúa, 5ª Edición, México, D.F. 1972.
- Silva Herscov, Jesús. *Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana*, F.C.E., 1ª Edición, México, D.F. 1984.
- Sirvent, Carlos. *La Burocracia*, A.N.U.I.E.S., México, D.F. 1977.
- Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*, F.C.E., 3ª Reimpresión, México, D.F. 1985.
- Spencer, Herber. *Primeros Principios*, Casa de la Cultura, Barcelona, España 1973.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 20ª Edición, México, D.F. 1984.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México: 1808-1985*, Porrúa, 13ª Edición, México, D.F. 1985.

Trueba Urbina, Alberto. *La Primera Constitución Politico-Social en el Mundo*, Porrúa, 1ª Edición, México, D.F. 1971.

Vallarta, Ignacio. *Questiones Constitucionales*, Tomos I y III, Porrúa, 2ª Edición, México, D.F. 1975.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Traducido de José Medina Echavarría, México, D.F. 1981.

Zea, Leopoldo. *Juárez y el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos*, Tercer Mundo, México, D.F. 1981.

Zaid, Gabriel. *La Economía Presidencial*, Vuelta, La Reflexión, 1ª Edición, México, D.F. 1987.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

Alcocer, Jorge. "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral" *Nexos*, México, D.F., octubre 1990.

Arellano, Luis Manuel. "Crónica Parlamentaria" *Novedades*, México, D.F., Julio 17 de 1990.

Beltrán del Río, Pascal y Vera, Rodrigo. "La Aprobación del COFIPE consumo la división del P.A.N." *Proceso*, México, D.F., Julio 23 de 1990.

Caballero, Alejandro. "La Ley Electoral, un albur para el P.A.N." *La Jornada*, México, D.F., Julio 25 de 1990.

Chávez, Elías. "Salinas se compromete, como Presidente, con los cambios anunciados por el P.R.I." *Proceso*, México, D.F., septiembre 10 de 1990.

Dudki, Arthur B. "Mexican Electoral Changes" *Time*, august 20, 1990.

Edge, Louise. "Watchers for mexican democracy" *Los Angeles Times*, november 15, 1990.

González Schmal, Jesús. "Estatismo Electoral" *La Jornada*, México, D.F., Julio 25 de 1990.

Grupo Parlamentario del P.R.D. "¿Donde comienza el P.R.I. y donde termina el Gobierno?", memorándum, *Proceso*, p. 5, 22 de octubre de 1990.

López Cámara, Francisco. "Sobre el Sistema Político y el Desarrollo" *Nueva Política*, volumen I, Nº 2, abril-Junio 1976.

Medina, Gerardo. "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral" *Nexos*, México,

D.F., octubre 1990.

Nash, David J. "United Nations in Latinamerica's electoral fights" *Washington Post*, november 13, 1990.

Ofiate, Santiago. "Hacia 1991: Conflicto y Legalidad Electoral" *Mexos*, México, D.F., octubre 1990.

Ortiz Pinchetti, Francisco. "Pruebas de la exacciones al erario de Baja California durante la campaña de Margarita Ortosa", *Proceso*, p. 12, 22 de enero de 1990.

Ramos, M. Aurelio. "Con la democracia, mi compromiso personal y político" *Excelsior*, México, D.F., Julio 17 de 1990.

Reding, Andrew. (Editorial page) *New York Times*, november 17, 1990.

Rivera, Miguel Angel. "Mi compromiso es con la democracia: C.S.G." *La Jornada*, México, D.F., Julio 17 de 1990.

Smolowe, Jill. "¿De prisa o huyendo temeroso?" reportaje de la revista *Time*, reproducido parcialmente por el periódico *El Nacional*.

Trinque, Doug. "The last dictatorial states" *New Republic*, october 22, 1990.

Winter, Stephen J. "New mexican electoral Law" *Newsweek*, July 30, 1990.

Zapata Quiroz, Eduardo. "Declaraciones del subsecretario de Gobernación José Luis Lemadird ante el C.E.N. del P.R.I. con motivo de los festejos del cincuentenario del partido" *El Día*, México, D.F., diciembre 12 de 1978.

## LEGISLACION

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, Ediciones 1989 y 1990.

*Código Federal Electoral*, talleres Gráficos de la Nación, Comisión Federal Electoral, 2ª Edición, Junio 1987.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Diario Oficial de la Federación, agosto 15 de 1990.

*Código Penal para el D.F. en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal*, Porrúa, 48ª Edición, 1990.

*Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Recopilación y transcripción de Antonio García Orozco, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral,

México 1978.

*Ley de Amparo*, Editores Unidos Mexicanos, S.A., 1ª Edición 1988, México, D.F.

*Ley Federal del Trabajo*, Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía de Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Porrúa 54ª Edición, México 1986.

*Ley Federal de la Reforma Agraria*, Porrúa, 28ª Edición, México 1987.

#### OTROS DOCUMENTOS

*Documentos Básicos del P.R.I.*, Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos. C.E.N. del P.R.I., Talleres Gráficos de la Nación, México 1985.

*Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari*, Cámara de Diputados LIV Legislatura.

*Segundo Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari*, Cámara de Diputados LIV Legislatura.

*Discursos: Lucha Parlamentaria por la Reforma Electoral Democrática*, P.R.D.

*Solicitud al Ejecutivo Federal para una convocatoria a foros de consulta popular para reformar el Marco Jurídico Electoral*, P.A.N.