



10
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES:
AVANCES Y PROBLEMAS**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OMAR AGUILAR MEDRANO

Director de Tesis: Lic. María de la Luz González González

México, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

PANORAMA HISTORICO

CAPITULO II

LOS AVANCES

1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1.1. Organos Electorales

1.1.1. El Consejo General Electoral

1.1.2. Los consejos locales

1.1.3. Los consejos distritales

1.1.4. Las mesas directivas de casilla

1.2. El servicio profesional electoral

2. LOS PARTIDOS POLITICOS: LAS PRERROGATIVAS

3. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

3.1. Estructura

3.2. Funciones

CAPITULO III

LOS PROBLEMAS

1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- 1.1. Insaculación, capacitación y selección**
- 1.2. La entrega de resultados**

2. LOS PARTIDOS POLITICOS

- 2.1. Las coaliciones**
- 2.2. El registro condicionado**
- 2.3. El registro de partidos en el D.F.**
- 2.4. Las encuestas durante la jornada electoral**

3. LA REPRESENTACION POLITICA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS: LA CLAUSULA DE GOVERNABILIDAD

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En 1992 la idea de la democracia se ha consolidado en prácticamente todas las naciones del mundo. Aunque la historia puede cambiar su curso, los regímenes autoritarios surgidos durante los años treinta en Europa y que parecían connaturales a los países latinoamericanos, han quedado atrás. No obstante que los años ochenta fueron de crisis, y que en Latinoamérica esa década se dio por perdida en términos económicos y sociales, la democracia es su logro político máspreciado.

México no es la excepción. Para un observador de apenas hace unos quince años, es inimaginable la profunda transformación social y política que anuncia nuestra entrada a la modernidad. Somos una sociedad plenamente urbana. En nuestras ciudades han aparecido grupos sociales nuevos que exigen tener voz y voto en los asuntos públicos. Los partidos políticos, aunque todavía débiles en sus organizaciones y limitados en su presencia nacional, comienzan a representar a esos grupos en órganos legislativos cada vez más plurales. Hoy contamos con ocho organizaciones partidistas, con curules en el Congreso, que cubren un amplio espectro de intereses ideológicos y políticos. El partido que durante 64 años tuvo la hegemonía

indiscutida, cede a la oposición un sitio no sólo en las cámaras, sino en los gobiernos municipales y estatales. En el Distrito Federal, en respuesta a una ciudadanía consciente de sus derechos, surgen órganos de representación que atienden asuntos, como la ecología, impensables en las agendas legislativas de hace unos años.

El sistema jurídico cambia al ritmo de la transformación del país. En el terreno de lo político-electoral se gestan nuevas leyes que intentan consolidar la democracia. En los últimos veinte años no ha habido elección federal que no se acompañe de reformas a las leyes electorales. Estas atienden, al menos, dos propósitos básicos: por un lado, a garantizar la presencia y el respeto a los derechos de las minorías políticas; por otro, a asegurar el sufragio y hacer transparentes e imparciales los procesos electorales. A tono con ello, los organismos electorales se convierten en un cuarto poder, hoy integrado por el Instituto Federal Electoral (IFE) y por el Tribunal Federal Electoral (TFE), autónomos en su patrimonio y funciones. En las instancias más importantes del primero participa, además, para extender sus garantías de imparcialidad, la ciudadanía.

Estos avances, sin embargo, no deben hacernos olvidar que el tránsito hacia la sociedad democrática debe liberarse aún de pesados lastres. La sub-cultura del fraude, los cacicazgos en las pequeñas comunidades rurales o los grupos políticos que se resisten a perder sus cotos de poder en favor de la ciudadanía, la

pobreza y falta de definición de la oferta política partidaria y una cultura política ciudadana poco avezada en las prácticas electorales, son, entre otros, problemas que deben resolverse para acceder a la democracia.

Son, también, los problemas que enfrenta la legislación electoral. Es cierto que no existe una legislación electoral perfecta. Todas, en mayor o menor medida tienden a privilegiar un tipo de intereses y ninguna tiene la fórmula técnica que equilibre a la perfección la representación de los grupos políticos. A pesar de ello, la labor legislativa en materia electoral es imprescindible. No sólo permite el funcionamiento del sistema político, sino que lo hace avanzar hacia el cumplimiento de sus fines. De allí que esté en constante revisión y mejoramiento.

Conscientes de ello, nuestro propósito en ésta investigación --circunscrita al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que actualmente rige-- es doble: primero, señalar cuáles han sido sus avances en relación con la historia electoral del país. Reconocer esos avances, como apuntamos, es primordial para fortalecer el marco formal e institucional dentro del cual se desenvuelven los procesos electorales y para infundirles un aliento democrático. Y, segundo, apuntar cuáles son sus carencias y problemas principales, así como señalar posibles soluciones. Insistir en las fallas contribuye a impulsar la evolución electoral del país, labor a la que pretendemos aportar nuestro esfuerzo.

El COFIPE ha mostrado ya en la práctica su bondades y defectos. Su estudio, por ello, debe considerar la respuesta que la realidad política ha dado a la norma. Eso pretendemos aquí, sin perder de vista que nuestra tarea es básicamente jurídica. Esa realidad enseña que la regulación de los sistemas electorales nunca será definitiva, pero que siempre existe la posibilidad de que la normatividad establezca las condiciones necesarias para que, sin violentarla, sea posible llegar a acuerdos políticos que garanticen la limpieza y confiabilidad de los procesos electorales.

Como lo expresa la propia Constitución, el pueblo debe darse a sí mismo el sistema de gobierno que mejor garantice su voluntad soberana, y para ello debe perfeccionar el instrumento con el que se asegure la legitimidad de sus representantes. La voz del jurista especializado en materia electoral es hoy más necesaria que nunca.

CAPITULO I

PANORAMA HISTORICO

Enmarcar los aspectos sustantivos de las modificaciones a las leyes electorales dentro del contexto en que fueron efectuadas es de vital importancia para lograr su cabal comprensión. Deben distinguirse los grupos sociales y las instituciones que influyen en el desarrollo de la legislación para comprender a la ley como expresión del régimen y de la coyuntura política que la engendra.

La primera ley electoral del presente siglo, la de 1901, correspondió a la política de privilegios que llevó a cabo el régimen de Porfirio Díaz, en beneficio de las clases altas. Esta ley estaba fundada en un principio antidemocrático que pretendía evitar la participación de la sociedad a través de organizaciones políticas, evitando de ésta forma la creación de partidos políticos que pudiesen contraponerse a la política dictatorial.

Ninguna de las disposiciones de ese ordenamiento hacía factible la creación de organizaciones, ya que cancelaba la posibilidad de su formación y las ignoraba. La ingerencia de gobernadores y autoridades municipales y distritales en los

aspectos sustantivos de los órganos y procesos electorales lograba el férreo control y centralización del régimen sobre los procesos electorales ¹. Aquellas autoridades eran propuestas por el gobierno central, por lo que mediante la ley electoral la dictadura controló y manipuló las elecciones a todos los niveles ².

El carácter indirecto de las elecciones ponía en entredicho la democracia del proceso ya que la integración de los colegios electorales y las elecciones eran susceptibles de ser controladas por la dictadura.

Los movimientos políticos contrarios al gobierno, que fueron preludio de la revolución, se integraron y consolidaron en coyunturas electorales. El movimiento maderista, en su fase política fué uno de ellos.

La lucha de Francisco I. Madero, expresión y demanda de amplios sectores sociales, tuvo como objetivos instaurar la democracia en el país, ampliar las libertades políticas y crear un sistema de partidos.

¹ Véase, Rabasa, Emilio; La Constitución y la Dictadura, México, Ed. Porrúa, 1982, Capítulo X, Págs. 117-138; Barrera Fuentes, F.; Historia de la Revolución Mexicana, México, 1955, Págs. 25-40; y Córdova, Arnaldo; La Ideología de la Revolución Mexicana, México, Ed. ERA, 1975, Págs. 39-141.

² Véase en los artículos 4, 26 y 78 de la Ley de 1901. Pueden consultarse en García Orozco, Antonio; Legislación Electoral Mexicana 1982-1978, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1977, Págs. 205-215.

En 1908 se comenzaron a formar algunos partidos políticos aunque éstos no gozaban de una ley que los auspiciara. El período de 1908 a 1910 se caracterizó por la intensa actividad partidista; sin embargo, éstas primeras organizaciones fueron objeto de ataques constantes que en muchos casos lograron su disolución, pese a ello, la campaña antirreeleccionista de Madero fué un éxito.

El fraude en las elecciones de 1910 resultó definitivo para el estallamiento del conflicto armado; así la revolución llevó a Madero al poder, posibilitando de ésta forma un cambio radical en la legislación electoral de 1911.

En la ley de 1911 se introdujeron cambios significativos, como el de reconocer y dar personalidad jurídica a los partidos políticos. Por primera vez la legislación posibilitó la participación ciudadana y garantizó el derecho a integrar organizaciones políticas, las cuales podían inmiscuirse en los aspectos más relevantes del proceso electoral ³. Los jefes políticos dejaron de ser los encargados de los aspectos sustantivos del proceso electoral, depositando ésta responsabilidad en las autoridades municipales, quienes a

³ En enero de 1909 los reyes constituyeron el Partido Democrático, en febrero los porfiristas formaron el Partido Reelectionista, en el mismo año los maderistas comenzaron los trabajos para integrar el Partido Nacional Antirreeleccionista. En abril se celebró en la ciudad de México "La Convención Nacional Independiente de los Partidos Aliados: Nacional Antirreeleccionista y Nacional Democrático". Véase, León, Samuel y Pérez Fernández del Castillo, Germán; De fuerzas políticas y partidos políticos. Ed. Plaza y Valdés, México, 1988, Págs. 14 y 15.

diferencia de los jefes políticos no eran nombrados arbitrariamente por el gobierno central.

En 1912 el gobierno decreta la elección directa de diputados y senadores y otorga el derecho a los partidos políticos de presenciar y solicitar copias de las actas relativas a las elecciones y a los cómputos de votos ⁴.

Una vez que el movimiento constitucionalista fue egemónico y después de promulgarse la constitución de 1917 se decretó una nueva ley electoral en la que se introdujeron modificaciones sustantivas.

En el artículo 81 de dicha constitución se establece la elección directa del presidente de la República y el artículo 83 de la misma ordena la no reelección del jefe del ejecutivo, quien duraría en su cargo cuatro años.

De la ley de 1917 destacan los artículos relativos a los partidos políticos, a sus derechos y a los órganos y procesos electorales.

⁴ Véase, Ley para las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso General, en, Recapitulación de Leyes, Decretos y Reglamentos y otras disposiciones de interés general dictados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, año de 1912, Talleres Gráficos de la Nación, SEGOB, México, 1927, Págs. 35-39.

En la ley se fijó la prohibición de que los partidos llevaran una denominación religiosa, además de que se establecieron otros requisitos que debían cumplir los partidos para ser reconocidos. Al igual que la ley de 1911, los partidos deberían contar con una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos y mantener una publicación durante los dos meses anteriores a las elecciones. además de contar con una junta directiva y un programa político de gobierno ⁵.

En junio de 1918 el gobierno carrancista emitió una nueva ley electoral en la que por primera vez se fijan los requisitos que deben reunir los ciudadanos para poder ser electos a los cargos de elección popular (diputados, senadores y presidente de la República). Señala, de igual forma, que solo podían ejercer el sufragio los varones mayores de 18 años, si eran casados, y de 21 si no lo eran.

Con la creación de las tres clases de consejos la ley de 1918 amplió el rubro del padrón electoral ordenando que mediante estos, se inspeccionaran y dirigieran los servicios a las listas electorales de los distritos electorales y municipales del país.

El propósito de ésta ley era establecer normas para la elección presidencial de 1920; precisamente su prueba de fuego sería el proceso de sucesión presidencial. Como se verá más

⁵ Véase, el artículo 106 de la Ley en García Orozco, Op. Cit., Pág. 298.

adelante las condiciones sociales y la realidad política que vivía el país a finales de la segunda década del siglo se impondrían.

Pese al esfuerzo de Venustiano Carranza por detener los ánimos de generales y políticos para que los trabajos electorales comenzaran hasta 1920, desde principios de 1919 el país se agitó debido a los preparativos que efectuaron algunos grupos de civiles y militares para participar en la entonces próxima elección presidencial ⁶.

Las fuerzas políticas y militares interesadas en la sucesión no acataron el llamado del presidente para unirse en torno a su gobierno y cerraron filas frente a los enemigos de la revolución.

Para junio de 1919 había dos candidatos, Alvaro Obregón y Pablo González, surgidos del ejército, una de las instituciones organizadas a nivel nacional. Por su parte, el gobierno de Carranza apoyó a un civil, Ignacio Bonillas, como candidato a la presidencia de la República.

En la concepción de Carranza el país debía retornar al civilismo y desterrar para siempre el elemento militar del poder; sin embargo, esto no era posible debido a la gran fuerza y poder que tenían los castrenses. Por el contrario, fueron ellos quienes

⁶ Véase, Portes Gil, Emilio; Autobiografía de la Revolución Mexicana, Ed. Instituto Mexicano de Cultura, México, Págs. 260-266.

se opusieron a las intenciones del primer jefe, a tal grado que se produjeron divisiones al interior del ejército y se propició un conflicto entre algunos jefes militares y Carranza. Esta desaveniencia culminó con la "Huelga de los Generales", mediante la cual fue depuesto y victimado el presidente.

Con el triunfo de "El Plan de Agua Prieta" en mayo el senado eligió a Adolfo De la Huerta como presidente interino. En el mismo mes, De la Huerta emitió un decreto en el que se señaló que las elecciones ordinarias correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo de la Nación, se verificarían el primer domingo de septiembre ⁷. En julio se emitió otro decreto para modificar la ley electoral de 1918, en el que se estableció que las elecciones ordinarias para diputados y senadores se celebrarían el primer domingo de agosto.

Con ésta modificación a la ley de 1918 se alteraron las fechas de elección y se amplificaron algunos procedimientos. Por ejemplo, los partidos políticos y candidatos registrados debían hacer sus boletos y entregarlos a los presidentes municipales; además se señaló que no era obligatorio que los partidos y candidatos independientes hicieran las publicaciones, según lo marcaba los artículos 106 y 107 de la multicitada ley ⁸.

⁷ Véase, el Decreto del Ciudadano, Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, en García Orozco, Op. Cit., Págs. 310, 311 y 312.

⁸ Véase, el Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, en García Orozco, Op. Cit., Págs. 313-317.

Durante los años 20 la ley electoral de 1918 no sufrió modificaciones sustantivas, salvo las que ya indicamos. Ello en parte se debió a que los procesos electorales estuvieron supeditados a la decisión de una de las fuerzas políticas más importantes de éste período: los caudillos militares, los caciques y el ejército. Precisamente, la década se caracterizó por el predominio de los hombres sobre las instituciones políticas; situación que significó un retroceso en la legislación electoral.

La preocupación de los dos gobernantes de ésta década, Obregón y Calles, fué la de consolidar al Estado y su poder a nivel nacional, aún a costa del desarrollo político y democrático de la Nación. Fué quizá, hasta 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y tal como lo anunciara Plutarco Elías Calles, que se pasó de la era del predominio de los hombres, al predominio de las instituciones. Con la creación del PNR se garantizó una transmisión pacífica del poder entre los grupos y/o fracciones de la clase gobernante⁹.

Sin embargo, tampoco los procesos electorales ocuparon el primer plano de la vida política del país y aunque en 1929 se generó uno de los movimientos político-electorales de mayor envergadura desde los tiempos del movimiento antirreeleccionista de Madero: el vasconcelismo; este movimiento encabezado por el

⁹ Véase, Dulles, John W.; Ayer en México, Ed. FCE, México, 1982, Págs. 351-358.

Partido Nacional Antirreeleccionista, pugnó por hacer cumplir la Constitución y la ley electoral ¹⁰.

Pese a la experiencia de 1929, la ley electoral tampoco se modificó sustancialmente en los años treinta. Tal parece que la preocupación del Estado y del gobierno radicaba más en cuestiones de carácter económico y social que en afinar y perfeccionar la legislación electoral.

Durante la década de los treinta la ley de 1918 fue modificada en una sola ocasión. El gobierno de Ortíz Rubio modificó el artículo 14 de la ley electoral, para establecer la enumeración progresiva de los distritos electorales ¹¹.

Cabe mencionar que el 29 de abril de 1933 se enmendó el artículo 83 de la Constitución, para reestablecer la no reelección absoluta del jefe del ejecutivo. Como se recordará, en enero de 1927 el Congreso de la Unión modificó dicho artículo para permitir una sola reelección. El cambio se debió a la presión que la fracción obregonista ejerció en el Congreso para que se facilitara la campaña presidencial de Alvaro Obregón. Esta medida influyó decisivamente en el ánimo de los vasconcelistas y fué detonante del movimiento antirreeleccionista.

¹⁰ Op. Cit., Págs. 430-441.

¹¹ Véase, el Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para elección de poderes federales (24 de noviembre de 1931), García Orozco, Op. Cit., Págs. 319-320.

Las políticas y reformas que impulsó el gobierno Cardenista afectaron los intereses de ciertos sectores conservadores que vieron en la coyuntura política de la sucesión presidencial de 1940 la oportunidad para cobrarse la factura y darle un rumbo distinto al país.

Una de las primeras organizaciones políticas que surge es la Unión Nacional Sinarquista creada en mayo de 1937 y cuya fuerza se asienta en la región central del país. Otra organización que surge, esta vez con apoyo de grupos empresariales, es el Partido Acción Nacional (PAN). En 1939 otros sectores de la oposición decidieron fundar nuevas organizaciones; así aparecen el Partido Revolucionario Anticomunista (PRAC) y la Confederación Nacional de Partidos Independientes (CNPI), las cuales se aglutinaron en un primer momento, en el organismo político denominado Comité Revolucionario de Reconstrucción Nacional (CRRN).

En el ámbito de la legislación electoral, la función poco clara que tenían algunos órganos electorales en la calificación de las elecciones condujo a hechos que conmocionaron la opinión pública y a la misma clase gobernante ¹². Vale la pena destacar el ocurrido el 1º de septiembre de 1944, en ocasión del cuarto

¹² Véase, Whetten, Nathan L.: "Gobierno" en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. V, Núm. 2, México, abril-junio de 1953, Pág. 354.

informe de gobierno del presidente Avila Camacho. Tocó contestar el informe al presidente de la Cámara de Diputados, Herminio Ahumada hijo, quien tras elogiar los avances del régimen en varios rubros, censuró abiertamente la ausencia de democracia política en México: "El adelanto que en nuestro sistema democrático registra un decisivo y rápido avance en lo social, hace contraste con la imperfección y el retraso que acusa en lo político. Y a un desequilibrio de esos dos factores es una de las causas principales que origina la tragedia de la democracia mexicana (...) es necesario, urgente en nuestro medio una radical reforma a los procedimientos políticos hasta hoy seguidos. Queremos decir con ésto que mientras no sea un hecho entre nosotros el respeto al voto ciudadano, mientras no se depure la función electoral (...) la democracia no podrá realizarse en México..."¹³.

Estos reclamos por abrir espacios políticos, la necesidad de una modernización política (entendida en parte, como la expresión del derecho al voto, la participación política y como la capacidad gubernamental para controlar las tensiones sociales) condujeron al gobierno a promulgar una nueva legislación electoral.

El gran acontecimiento político del sexenio de Manuel Avila Camacho, fue la promulgación de la Ley Federal Electoral el 7 de

¹³ Op. Cit., Pág. 355.

enero de 1946. Esta ley introdujo cambios trascendentales para la vida democrática del país: en primer lugar, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuya principal función fue vigilar el proceso electoral a nivel federal. Además las comisiones locales electorales, los comités electorales distritales y la junta computadora, tanto por su integración como por sus facultades adquirieron una gran importancia durante el proceso electoral. Otro avance notable se refiere a la constitución de las mesas directivas de casillas, punto de especial relevancia debido a que fue la conformación de las casillas el elemento más conflictivo en el proceso electoral de 1940.

En segundo lugar, se federaliza el empadronamiento al establecerse el Consejo del Padrón Electoral, encargado de formar las listas de electores, demarcar los distritos electorales de acuerdo al censo de población y revisar periódicamente el padrón de votantes en el país.

En tercer lugar, en función de irregularidades en la votación o computo de las elecciones, se permite la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la realización de las investigaciones respectivas, a solicitud de las Cámaras de Diputados o Senadores quienes calificaban la elección de sus miembros.

Sin duda otro aspecto trascendente de la ley electoral federal de 1946 es el que se refiere a los partidos políticos. Estos

adquieren personalidad jurídica, el derecho a ser representados en todos los órganos electorales, a coaligarse, y a formar confederaciones nacionales. La ley sólo reconoció a los partidos políticos nacionales cuyos requisitos de constitución eran contar con treinta mil afiliados en el país o con mil en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, y llevar a cabo un sistema de elección interna para nombrar candidatos. Respecto a los requisitos para obtener su registro, debían celebrar asambleas en presencia de un notario público, formular un programa político y sostener una publicación periódica.

La primera prueba de la nueva ley electoral fue la elección presidencial de 1946. Por el lado de la oposición de la derecha se crea en marzo de 1946 el Partido Fuerza Popular a raíz de una división interna de la Unión Nacional Sinarquista. "Sin embargo Fuerza Popular nunca tuvo la propaganda, la influencia, ni el número de miembros de la Unión Nacional Sinarquista y todo parece indicar que surgió sin expectativas reales de poder" ¹⁴.

De otra parte, las críticas a ley electoral del gobierno de Avila Camacho no tardaron en manifestarse. Básicamente éstas se centraron en la integración de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral. En ese sentido, el gobierno de Alemán emite el 4 de diciembre de 1951 una nueva legislación electoral

¹⁴ Véase, Delhumeau A., Antonio; México: realidad política de sus Partidos, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México, 1970, Pág. 163.

cuyos cambios más importantes serían: la creación del Registro Nacional de Electores, dependiente de la Comisión Federal como una institución de servicio público permanente para realizar las funciones que la ley de 1946 encomendaba al Consejo del Padrón Electoral; se reduce a uno sólo los comisionados del poder ejecutivo (el Secretario de Gobernación) ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y se aumenta a tres el número de representantes de los partidos políticos; y se eleva el número de afiliados de los partidos para obtener su registro.

Con Rufz Cortines la necesidad de ampliar las bases sociales del Estado se demuestra con la reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales otorgando a la mujer el derecho al voto y a la participación política. El volumen que este sector representa en el conjunto de la población nacional explica esta iniciativa ¹⁵, que es fundamentada por Rufz Cortines en los siguientes términos: "A partir de la evolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas liberatorias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México" ¹⁶.

¹⁵ Véase, Lerner de Sheinbaum, Bertha y Ralsky De Cimeti, Susana: El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1937), Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México, 1976, Pág. 298.

¹⁶ Véase, García Orozco, Legislación Electoral Mexicana, Op. Cit., Pág. XII.

Con Adolfo López Mateos se presenta ante el Congreso una nueva reforma electoral. En efecto; ante la necesidad de evitar reveses políticos como respuesta a la constitución de movimientos políticos como el de liberación nacional; debido al desgaste del partido en el poder; pero sobre todo, para seguir avanzando en la renovación y agilización de las instituciones políticas. Adolfo López Mateos promulga una reforma a la Ley Electoral Federal de 1951, con la intención de abrir espacios a las minorías políticas: "Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos y las variadas corrientes de opinión que actúan en la República... que se duelen de que un sólo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular... Después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano"¹⁷.

Con esta reforma electoral se introduce en la integración partidaria los diputados de partido ¹⁸ y el artículo 54 constitucional sufre una transformación sustancial que consiste en la incorporación de la figura de los diputados de partido. A su

¹⁷ Véase, varios autores; Planes de la Nación, Senado de la República - Colegio de México, México, 1987, Pág. 123.

¹⁸ Véase, Medina, Luis; Evolución Electoral en el México Contemporáneo, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978, Pág. 20.

vez con la modificación al artículo 63 se establecen nuevas responsabilidades para los diputados, y partidos políticos ¹⁹. La reforma electoral lopezmateista precisaba que todo partido político nacional al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, tendría derecho a acreditar cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada 0.5% de votación adicional.

En síntesis, las reformas electorales de 1963 tuvieron enormes repercusiones en la vida política de país. El transfondo de estas era muy claro: la democracia electoral debía ser atendida prioritariamente a efecto de desmontar los factores de grave conflicto que se venían acumulando desde la crisis y con ello garantizar el consenso social y la legitimidad política.

En la década de los sesenta se presentaron en el mundo cambios y transformaciones sin precedentes. La guerra fría entre Estados Unidos y Rusia se recrudece, J.F. Kennedy es asesinado, la URSS interviene militarmente en Checoslovaquia, se desata el movimiento estudiantil de 1968, el hombre pisa por primera vez la superficie de la luna, los Beatles irrumpen con su popularidad, se inicia la guerra de Vietnam, el "Ché Guevara" muere en Bolivia, los "hippies" aparecen en las grandes urbes mundiales, se inician movimientos por la paz, las luchas antirracistas se presentan con una gran fuerza, etc.

¹⁹ Véase, De la Madrid, Miguel; Estudios de derecho constitucional, PRI, México, 1982, Pág. 255.

Nuestro país no se mantuvo al margen de los cambios. En 1960 por primera vez en nuestra historia la población urbana supera a la rural, el México del campo se transforma en el industrial, los sectores medios de la población aumentan y la emigración del campo a la ciudad crece radicalmente. Pero sin duda, la ampliación de las llamadas "clases medias" es el resultado más significativo del proceso de crecimiento.

Nuevas formas de organización social y nuevas demandas proliferaron en el inicio de la década de los sesentas. La reforma a la legislación electoral impulsada por el gobierno de Adolfo López Mateos, no logró que las diversas corrientes de opinión tuvieran acceso al Congreso de la Unión. De ésta manera, algunos de esos grupos opositores fueron protagonistas de diversos conflictos sociales.

El conflicto médico del 64 sería un primer ejemplo al que podría seguir el del movimiento estudiantil de 1968 y otros más. Se desarrollaron movimientos sociales mucho más radicales como los grupos de ex-estudiantes constituyeron la guerrilla urbana. Ante lo grave de la situación era cada vez más necesaria una respuesta por parte del Estado. El ex-presidente Lázaro Cárdenas así lo advirtió: "Existen nuevos grupos y ciudadanos dispersos deseosos de canalizar sus inquietudes en las luchas cívicas, lo que tiene pleno derecho a acogerse a los mandatos constitucionales para organizarse, lo que enriquecería la vida política y la

discusión ideológica entre los mexicanos y contribuiría a fortalecer el régimen, cuya solidez en la conciencia pública, estriba en el cumplimiento estricto que se haga de la Carta Magna" ²⁰.

Ante una situación inédita en la memoria institucional del país, el Estado Mexicano da una respuesta. El 29 de enero de 1970 son publicadas en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a la Ley Electoral, con las que se redujo la edad para ser sujeto de derechos políticos activos a los 18 años cumplidos. Así, tres millones de jóvenes se sumaron a los electores potenciales para los sufragios de 1970 ²¹.

Una vez en el gobierno Luis Echeverría Álvarez inició un procedimiento conocido como "Apertura Democrática" mediante la cual se pretendía que "La expresión de las diversas tendencias ideológicas y que los naturales conflictos de pensamiento y de interés, propios de una sociedad en evolución como la nuestra, se encausaran en términos democráticos" ²².

Fué así como en un intento por canalizar los conflictos existentes a la vía parlamentaria se redujeron las edades de elegibilidad para diputados y senadores, al mismo tiempo que se

²⁰ Véase, Cárdenas, Lázaro; Obras. I - Apuntes 1967 / 1970, U.N.A.M., México, 1974, Pág. 211.

²¹ Véase, Reforma política, Tomo IX, Comisión Federal Electoral, México, 1982.

²² Véase, Saldivar, Américo; Ideología y Política del Estado Mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1988.

rebajó de 2.5 a 1.5% la votación total, exigida por la ley, para que un partido político pudiese estar representado en la Cámara de Diputados mediante los diputados de partido, y se amplió a 25 el número de diputados de un partido minoritario.

Para completar éstas reformas se promulgó en 1973 una nueva ley electoral que en materia de partidos políticos logró los siguientes avances:

Se amplió su participación en la Comisión Federal Electoral al igual que en las comisiones locales y en los comités distritales; las mesas directivas de casillas, lograron el derecho de proponer presidente, secretario y escrutadores. Además se amplió el capítulo relativo a las prerrogativas de los partidos ²³. A partir de entonces se inició la organización de tendencias y corrientes de opinión, que más tarde constituyeron la variedad de partidos que participan en la actualidad.

Sin embargo, la distancia existente entre el gobierno y la sociedad civil desde 1968 no se había acortado, continúan los conflictos a nivel estatal y local en tiempos de elección, se integran sindicatos independientes y la ocupación de tierras por parte de los campesinos continúa ²⁴; de igual forma, durante 1976

²³ Véase, González Casanova, Pablo (Coordinador); Segundo Informe Sobre la Democracia: México el 6 de Julio de 1988, Editorial Siglo XXI, México, 1990.

²⁴ Op. Cit.

se rompe la cifra record de abstencionismo, al presentarse a sufragar únicamente el 55% de los ciudadanos registrados ²⁵. Este proceso alcanzó su punto crítico cuando, para las elecciones presidenciales, sólo un partido político presentó candidato : el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con José López Portillo.

Nuevas opciones para lograr consenso y legitimidad son intentadas mediante el proceso de apertura democrática por el gobierno de López Portillo que pretendía evitar de ésta forma la fractura del régimen.

El 21 de abril de 1977 la Comisión Federal Electoral emitió una convocatoria para realizar audiencias públicas. A partir del 4 de mayo se llevaron a cabo 12 reuniones, que finalizaron el 21 de julio. En ellas participaron partidos políticos y organismos e instituciones independientes quienes ahí vertieron sus opiniones y propuestas.

El resultado de las audiencias, se dió en octubre de 1977, cuando el presidente presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a 17 artículos constitucionales, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de ese mismo año. Ese mismo mes se abrió la

²⁵ Véase, Peschard, Jacqueline; Política y Partidos en las Elecciones Federales de 1985, Abstencionismo y Representación Mayoritaria, Colección Procesos Electorales, FCPYS UNAM, México, Pág. 27.

posibilidad para que fuese discutido en la cámara, el proyecto de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), misma que sería aprobada y publicada el día 30.

La LFOPE dedicó 55 artículos al tema referido a los partidos políticos, dándoles un tratamiento detallista y sistematizado. Los partidos políticos son reconocidos como organismos encargados de contribuir a integrar la voluntad política del pueblo; los requisitos para constituir al partido se amplían y puntualizan mediante un sistema de doble registro. Fueron extendidas nuevamente las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos.

Uno de los grandes logros de la legislación de 1977 fue sin duda la nueva integración de la representación política de la Cámara de Diputados que quedó conformada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa; y hasta 100 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista regional.

La nueva ley presentó avances innegables en materia de legislación electoral, ya que ésta permitió "la legalización de las asociaciones políticas y de los partidos de oposición, institucionalizándolos y sometiéndolos a un marco legal que sujeta su actuación a normas precisas" ²⁶. Sin embargo, las

²⁶ Véase, González Casanova, Pablo; El Estado y los Partidos Políticos en México, Ed. ERA, México, 1990; y Rodríguez Araujo, Octavio; La Reforma Política y los Partidos en México, Ed. Siglo XXI, México, 1989.

consecuencias de la LFOPPE resultan mucho más importantes en el ámbito partidario nacional debido a que cumplió sus objetivos en cuanto a la canalización de las corrientes de opinión hacia la vida partidaria. Durante 1978 el PRI, el PAN, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS) obtuvieron su registro definitivo sin dificultad. En ese mismo año el partido Social Demócrata, el Socialista de los Trabajadores y el Comunista Mexicano, fueron reconocidos como partidos con registro condicionado. Se demuestra así que a partir de la aplicación de la nueva ley se fortaleció la estructura partidaria nacional al mismo tiempo que se hizo más compleja.

La transición hacia elecciones con mayor grado de significación política y con un potencial más alto para provocar efectos sobre los actores políticos formales, así como sobre la regeneración del consenso, fundamento de la estabilidad política, fueron el punto de arranque de la "Reforma Política de 1987".

No obstante los avances en materia de legislación y de los propios procesos electorales, la sociedad mantuvo una distancia grande con los partidos políticos; los movimientos sociales siguieron una dinámica propia apartándose de los partidos políticos por considerar que éstos no respondían a sus demandas. De manera paralela las experiencias electorales durante los

últimos años se han ido acumulando. Podemos citar a las campañas de desprestigio del proceso electoral en su conjunto como una de las formas con las que la oposición ha participado en las más recientes elecciones. Con frecuencia los diferentes partidos opositores anuncian el fraude electoral meses antes de que se lleve a cabo la elección, llegando a la posición absurda de que si no resultan triunfadores existió fraude y solamente si salen victoriosos no lo existirá.

Frente a esta actitud de desprestigio electoral el gobierno se enfrentó a una doble tarea: "reivindicar la legitimidad de los procesos electorales, por vía de su encuadramiento dentro de las formas legales, y frenar la extensión de las manifestaciones de violencia" 27.

Otro de los fundamentos de la renovación política electoral, tiene su origen en el pronunciamiento que realizó Miguel De la Madrid durante su campaña política en el sentido de llevar a cabo una revisión de la legislación electoral y de la participación ciudadana en éstos asuntos. Así, durante julio y agosto de 1986 se realizaron 20 reuniones con la participación de todos los partidos políticos, instituciones académicas y organizaciones civiles, en donde se discutieron diversos temas como: financiamiento de los órganos y del proceso electoral, la calificación de las elecciones, el padrón y el registro nacional de

27 Op. Cit.

electores; la integración, registros, prerrogativas, financiamiento y obligaciones de los partidos políticos, entre otros.

El 3 de noviembre de 1986, el presidente envió al congreso una iniciativa de reforma constitucional con el fin de que en materia política electoral se pudiera poner en práctica una serie de transformaciones. Al mismo tiempo envió para su discusión y aprobación el proyecto del Código Federal Electoral (CFE).

El 27 y 28 de noviembre la Cámara de Diputados discutió tanto la iniciativa presidencial de reformas constitucionales (artículos 52, 53, 54, 56, 60 y el inciso IV del 77), como el proyecto de código. Las reformas constitucionales no sufrieron variación alguna, sin embargo el código si tuvo varias, muchas de ellas de carácter formal, entre las que sobresalen 5 de ellas en cuanto al contenido: 1) Se permitió que el candidato a diputado federal por la vía de mayoría relativa pudiera aparecer también en las listas de candidatos plurinominales; 2) se resolvió que se pudieran formar coaliciones sin dificultades y el registro del candidato de la coalición bajo los nombres y emblemas de los partidos coaligados; 3) se enfatizó la prohibición de la participación del clero de cualquier culto en política; 4) se puntualizó la integración de la Comisión Federal Electoral; y 5) el Tribunal de lo Contencioso Electoral quedaría integrado a

partir de un dictámen que presentaría la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados ²⁸.

El 12 de febrero de 1987 fué publicado el Código Federal Electoral en el Diario Oficial de la Federación.

Las polémicas elecciones de 1988 colocaron a la reforma de la regulación electoral como uno de los puntos más importantes de la agenda política de nuestro país. En su toma de posesión, el presidente Carlos Salinas de Gortari convocó a un "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática" ²⁹. Fue así como la Comisión Federal Electoral y el Congreso de la Unión por conducto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, convocaron a la celebración de audiencias públicas destinadas a revisar y proponer reformas a los mandatos constitucionales y a la legislación electoral secundaria. Dichas audiencias se llevaron a cabo entre el 1º de febrero y el 26 de abril de 1989. Surgieron, en un primer momento iniciativas para la modificación de los artículos 5º, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas iniciativas fueron producto de 115 propuestas presentadas sobre el particular por diferentes integrantes de los partidos políticos, así como por grupos de intelectuales, la comunidad científica,

²⁸ Véase, La Renovación Política, SEGOB, México, 1988.

²⁹ Véase, Nuñez Jiménez, Arturo; El nuevo sistema electoral mexicano, Ed. FCE, México, 1991, Págs. 14 y 15.

agrupaciones políticas, etc.. En un proceso de doble consulta y con los mismos participantes se presentaron 254 ponencias que sugerían el nuevo marco de la legislación electoral.

Propuestas Hechas Durante las 12 Audiencias Públicas Convocadas por la Comisión Federal Electoral Para la Reforma Electoral y la Concertación Entre los Partidos Políticos Nacionales.

CLASIFICACION	PAN	PRI	PPS	PMS	PFCRN	PARM	PDM	PRT	INVITADOS	TOTALES
Número de propuestas:	26	43	57	67	55	40	7	3	214	512
De carácter general:	7	13	7	8	9	3	1	1	49	98
Específicas:	19	30	50	59	46	37	6	2	165	414
Relacionadas con:										
El proceso electoral.	5	5	12	16	20	8	3	1	38	102
La Comisión Federal Electoral.	3	4	4	11	9	2	0	2	20	55
El Registro Nacional de Electores.	3	8	10	10	5	6	0	0	21	63
El Colegio Electoral.	2	2	2	3	1	0	0	0	10	20
El Tribunal de los Contenciosos Elec.	3	6	3	5	0	7	0	0	21	45
Los medios de comunicación.	6	5	8	11	12	4	0	1	41	88
El Congreso.	1	5	3	3	4	1	2	0	30	49
Los partidos políticos.	5	14	10	10	9	7	1	1	42	99
El Distrito Federal.	3	8	13	15	7	8	2	0	16	72
Afectan al Código Federal Elec.	17	26	27	33	29	20	0	1	101	254
Afectan a la Constitución.	1	7	14	15	14	11	5	2	48	115
Afectan a otras legislaciones.	6	6	15	16	6	8	0	0	49	106

***Cuadro publicado en un artículo de Jorge E. Rodríguez, El Financiero, México, 23 de mayo de 1989.

El Congreso de la Unión convocó a un período extraordinario de sesiones con el propósito de analizar las iniciativas de reformas constitucionales y modificación a la legislación secundaria que se hubiesen presentado entre el 15 de agosto de 1988 y el 15 de agosto de 1989.

El 5 de septiembre de 1989 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó la clasificación y selección de iniciativas que realizó una subcomisión creada para tal efecto.

Dichas propuestas quedaron agrupadas de la siguiente forma ³⁰:

- I Organismos electorales.
- II Calificación y contencioso electoral.
- III Derechos políticos y responsabilidades.
- IV Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.
- V Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores.
- VI Partidos políticos.
- VII D.F. o estado de Anáhuac.

En la mayoría de los rubros se observaron puntos de coincidencia en las posiciones adoptados por los representantes de las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Podemos clasificar los temas relacionados con la legislación electoral en los siguientes rubros ³¹:

³⁰ Véase, Rodríguez Lozano, Amador; La Nueva Reforma Política. Retos de la reforma político-electoral, Ed. El Nacional-UNAM, México, 1991, Pág. 65.

³¹ Op. Cit., Págs. 65, 66 y 67.

I. Organismos electorales.

Puntos de coincidencias básicas:

- El artículo 41 de la Constitución regirá los organismos y funciones electorales;
- el proceso electoral es una función estatal y pública;
- los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos son los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral;
- el organismo electoral debe ser:
 - * de carácter público,
 - * profesional en su desempeño,
 - * dotado de autoridad,
 - * autónomo en sus decisiones;
- los principios rectores de los procesos electorales son:
 - * certeza,
 - * imparcialidad,
 - * objetividad,
 - * publicidad en sus decisiones;
- la integración del organismo debe hacerse con personal profesional y calificado;
- las funciones electorales deben ser remuneradas (salvo los casos marcados por la propia ley);

- crear un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto.

II. Calificación y contencioso electoral.

Puntos de coincidencias básicas:

- Creación de un Tribunal Federal Electoral con suficiente competencia y atribuciones;
- estructura del tribunal en salas e integrado por jueces instructores;
- carácter obligatorio de las resoluciones que emita;
- calificación electoral de tipo jurídico-político;
- existencia de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales;
- principio de definitividad en las diversas etapas del proceso electoral;
- imperio del derecho en los procesos electorales;
- dictamen inmediato por el órgano calificador.

III. Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Puntos de coincidencias básicas:

- Conservar el número de 500 diputados;
- fijar en 200 el número de diputados de representación proporcional;
- conservar el 1.5% como porcentaje mínimo de votación para que le sean atribuidos diputados de representación proporcional.

El 15 de octubre de 1989 el pleno de la Cámara de Diputados con los votos a favor del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional aprobó las reformas al texto constitucional de los artículos a los que nos hemos referido. Con posterioridad la Cámara de Senadores aprobó, junto con la mayoría de las legislaturas estatales, el proyecto de reformas constitucionales. El decreto de reformas a la Constitución se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de abril de 1990 ³².

Una vez reformado el marco constitucional el Congreso de la Unión convocó a un período extraordinario de sesiones que se desarrolló del 15 de abril al 15 de julio de 1990.

La Cámara de Diputados dictaminó las diferentes iniciativas de la nueva legislación reglamentaria en materia electoral, así como de reformas y adiciones al Código Federal Electoral.

³² Véase, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1990.

El nuevo marco legal electoral fue aprobado el 14 de agosto de 1990 por la cámara baja (que por primera vez en la historia de nuestro país ningún partido político contaba por sí solo con el número suficiente de legisladores para alcanzar la mayoría calificada) con el voto de cinco de las seis fracciones parlamentarias que se encontraban representadas en ella (A favor: PAN, PRI, PPS, PARM, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). En contra: Partido de la Revolución Democrática (PRD)) ³³. Así después de ser aprobada con el 85% de los votos de la Cámara de Diputados y con la respectiva sanción del Senado de la República, la nueva legislación electoral se publica en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

El nuevo código está conformado por 372 artículos y 16 transitorios que se encuentran agrupados en ocho libros que se subdividen en títulos y éstos a su vez en capítulos. Estos ocho libros contienen las normas que regulan los siguientes rubros.

El libro primero establece el marco general para la aplicación de las disposiciones electorales. Acota el objeto de su regulación y señala las autoridades responsables de su aplicación y cumplimiento. Apunta los límites a los que se deberá ajustar la participación ciudadana e indica los mecanismos para la integración del Congreso de la Unión, su duración y su

³³ Véase, Nuñez Jiménez, Arturo, Op. Cit., Pág. 16.

composición así como las reglas generales para la elección del ejecutivo y el calendario para la elección de ambos poderes.

El libro segundo regula el régimen de los partidos políticos. Señala las reglas para su constitución y registro, además de precisar sus derechos y obligaciones. Establece las prerrogativas que disfrutarán los partidos políticos e indica las condiciones previas para poder acceder a éstas. Regula las alianzas entre partidos políticos (frentes, coaliciones y fusiones) y concluye estableciendo las reglas generales para la pérdida del registro como partido político.

El tercer libro está dedicado a la regulación de las funciones del Instituto Federal Electoral. Establece su domicilio, competencia e integración. Organiza y confiere las facultades a sus órganos centrales. Señala la composición de sus órganos colegiados de dirección y establece los requisitos para pertenecer a ellos. Estatuye la organización de las 32 delegaciones del IFE y describe los órganos y las funciones de estos en los distritos uninominales del país. Se avoca a regular las atribuciones de las mesas directivas de casilla y los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que las integren.

El libro cuarto regula lo relativo a los procedimientos del Registro Federal de Electores y establece las bases para la organización del servicio profesional electoral.

El libro quinto establece las normas que regulan los actos preparatorios, posteriores y el de la jornada electoral. Señala las fechas de registro de candidatos y regula el desarrollo de las campañas electorales. Indica los procedimientos para la integración y las reglas de ubicación de las mesas directivas de casilla, estableciendo las facultades y obligaciones de sus integrantes. Ordena el establecimiento de un sistema de información a nivel distrital y nacional que permita proporcionar los resultados preliminares de las elecciones.

El libro sexto establece las bases para la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral. Señala los lineamientos de su estructura, la integración de sus salas y las funciones de los magistrados y de los jueces instructores que las componen, y apunta los alcances de las resoluciones de ese tribunal.

El libro séptimo establece el mecanismo del sistema de medios de impugnación. Señala los recursos y por quienes podrán ser interpuestos, los clasifica especificando las condiciones que deberán cumplirse para que puedan ser interpuestos.

El último de los libros, el octavo, contempla las normas que regulan la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

CAPITULO II

LOS AVANCES

1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

La reforma constitucional de 1990 reivindica la función electoral del Estado que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos ³⁴. El Instituto Federal Electoral se creó como un organismo cuyos propósitos son: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento de los partidos políticos; asegurar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política ³⁵.

Este organismo se caracteriza por ser autoridad en la materia, e introduce el elemento profesional en su desarrollo y la

³⁴ Véase, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Talleres Gráficos de la Nación, México, 1992.

³⁵ Véase, el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.

autonomía en sus decisiones ³⁶. Para el cumplimiento de sus funciones desde su creación se le dotó de tres importantes características, personalidad jurídica, patrimonio propio y sobre todo permanencia ³⁷. En ocasiones los organismos electorales que organizaban y vigilaban los procesos eran temporales; es decir, únicamente realizaban sus funciones durante el proceso de elecciones, por lo que cuando los órganos calificadoros requerían de información con posterioridad al proceso aquellos se encontraban ya disueltos. En el IFE se concentran por primera vez las funciones que estaban aisladas y dispersas.

Al crear el IFE el legislador le impuso por obligación regir sus funciones por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo ³⁸. Tal y como está previsto en la ley vigente el IFE cuenta con una estructura adecuada a sus fines y, aunque fueron muchos los errores cometidos en la instrumentación del proyecto podemos calificarlo como la mejor institución que se ha dado en materia electoral.

En las atribuciones, pero sobre todo en la integración y funcionamiento de los órganos electorales es en donde encontramos uno de los avances más importantes que se han alcanzado en el nuevo marco legal electoral.

³⁶ Véase, CPEUM, Art. 41.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

1.1. Organos electorales

1.1.1. El Consejo General

El antecedente más remoto del Consejo General Electoral lo encontramos en la legislación electoral de 1946 (Art. 6). Esta disponía la creación de un organismo denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el Secretario de Gobernación --quien fungía como presidente y tenía como secretario al notario más antiguo de la ciudad de México--, un miembro del gabinete, dos miembros del poder legislativo (un senador y un diputado) y dos comisionados de los partidos políticos nacionales (Art. 7). La Comisión Federal de Vigilancia Electoral tenía como principales atribuciones: participar en la composición de las comisiones locales electorales, instalar el consejo del padrón electoral y recabar información para esclarecer hechos relacionados con el proceso electoral, en caso de impugnación de los partidos políticos (Art. 8).

La composición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral favorecía, al decidir como organismo colegiado, al partido político en el poder. Esto sería una constante en el máximo órgano electoral del país.

La ley de 1946 sufrió algunas reformas el 21 de febrero de 1949 que, sin embargo, no afectaron sustancialmente la

composición de la comisión (Art. 6). Estas modificaciones ordenaban que la comisión se renovara cada tres años y cambió las disposiciones respecto del secretario, el cual debía ser un notario público de la ciudad de México con cuando menos diez años de experiencia en el ejercicio de su profesión (Art. 6). La reglamentación indicaba también que dicho organismo debía invitar, a los partidos políticos, durante los primeros diez días del mes de octubre anterior a las elecciones federales ordinarias para que nombraran a sus dos comisionados (Art. 7).

La ley de 1951 creó la Comisión Federal Electoral en sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Su integración cambió ligeramente para quedar formada por (Art. 9): un comisionado del poder ejecutivo (Secretario de Gobernación); dos comisionados del poder legislativo (senador y diputado); y tres comisionados de los partidos políticos. Las atribuciones de la comisión eran las siguientes (Art. 12): disponer de la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Electores; registrar la constancia expedida por el comité distrital electoral al ciudadano que obtuviese la mayoría de votos en la elección de diputados; designar a los ciudadanos que debían integrar las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales; y hacer la división del territorio de la República en distritos electorales y publicarla antes del 15 de diciembre del año anterior a la elección.

La ley del 5 de enero de 1973 define a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República (Art. 42); señala que la comisión se integraría con un comisionado del poder ejecutivo (Secretario de Gobernación), dos del poder legislativo (diputado y senador) y uno de cada partido político nacional, ordena que por cada propietario debía existir un suplente (Art. 43). El Secretario de Gobernación era el presidente de la comisión y tenía como secretario a un notario en los términos de la legislación anterior.

La ley de 1977 señala que la comisión federal era el órgano autónomo encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (Art. 77).

La comisión, según la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, estaba integrada por: un comisionado del poder ejecutivo que fungía como presidente, dos comisionados del poder legislativo designados por sus respectivas cámaras, un representante de cada partido político y un notario público nombrado por la comisión y que se obtendría de una terna propuesta por el Consejo de Notarios del D.F. (secretario de la comisión).

Surge por primera vez la figura de un "secretario técnico". El artículo 78 de ese ordenamiento señala que la Comisión Federal Electoral contaría con un secretario técnico para que ejerciera las funciones indicadas por la comisión.

Las principales facultades de la comisión consistían en: dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de la ley; resolver el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y asociaciones; proveer lo relativo a las prerrogativas de los partidos; resolver sobre los convenios de fusión, frente o coalición; dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración del padrón; ordenar el Registro Nacional de Electores; hacer los estudios para la división del territorio en 300 distritos electorales y establecer las circunscripciones plurinominales; señalar las normas y procedimientos para la designación por insaculación de los integrantes de las comisiones locales electorales y comités distritales electorales; determinar las comisiones locales electorales que se encargarán de realizar el cómputo de circunscripción plurinominal de la elección por representación proporcional; registrar las listas regionales de candidatos a diputados por representación proporcional; acordar la fórmula electoral para la asignación de los diputados según el principio de representación proporcional; investigar los hechos que denunciaban los partidos; resolver aquellos recursos que eran de su competencia; registrar las constancias de mayoría informando al Colegio Electoral; efectuar el cómputo total de la elección de

todas las listas de diputados electos segun el principio de representación proporcional; hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales; expedir su reglamento interno; editar una publicación periódica; desahogar las dudas que le presentaban (Art. 82).

El Código Federal Electoral de 1987 introduce algunas modificaciones en lo que a la Comisión Federal Electoral se refiere. La comisión estaba integrada por un comisionado del poder ejecutivo (Secretario de Gobernación) que fungía como presidente; dos comisionados del poder legislativo (senador y diputado); comisionados de los partidos políticos (uno por cada partido político que obtuviese hasta el 3% de la votación nacional para diputados por mayoría relativa); un comisionado adicional para los partidos que hubiesen obtenido más del 3% y hasta el 5% y así sucesivamente pero nunca más de 16 comisionados. Todos los comisionados tenían voz y voto y contaban con un suplente (Art. 165).

Sus principales funciones eran: cuidar la integración de las comisiones locales y comités distritales electorales; registrar las candidaturas a presidente de la República; registrar junto con las comisiones locales las candidaturas a senador y con las comisiones distritales las de diputados por mayoría relativa; registrar con las comisiones locales las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional; hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las

circunscripciones plurinominales; informar a los colegios electorales sobre los hechos que podían influir en la calificación de las elecciones; editar una publicación periódica; resolver el otorgamiento o la pérdida del registro de un partido; resolver los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos; aplicar la fórmula electoral de asignación de diputados de representación proporcional; expedir las constancias de mayoría a los presuntos diputados; dar a conocer los resultados de las elecciones (Art. 170). El código federal de 1987 además concede a la Comisión Federal Electoral la facultad para crear subcomisiones para el eficaz desempeño de sus funciones.

Con las reformas aprobadas en 1990 al artículo 41 constitucional se establece que el nuevo organismo federal debe contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. Así entre los órganos de dirección el IFE cuenta con el consejo general. El Consejo General Electoral es hoy el órgano máximo de dirección del IFE. Este tiene de manera primordial funciones normativas, en el ámbito de la estructura del IFE al igual que en cuestiones del funcionamiento de los partidos políticos. Podemos decir que el consejo toma decisiones tanto en el ámbito técnico (modelos de actas y credenciales, ubicación de casillas, etc.), como en el político (registro de partidos, coaliciones y fusiones, declaratoria de constitucionalidad de las modificaciones a los documentos básicos de los partidos políticos, etc.). La composición del máximo órgano del IFE se pensó como una alternativa a las innumerables quejas de los partidos políticos

de oposición ante la desequilibrada integración de los órganos que le antecedieron.

La historia de los órganos electorales colegiados ha sido sinuosa. A lo largo de los últimos 45 años la composición del órgano superior tuvo como constante el asegurar de manera amplia, la mayoría del partido gobernante. Aunque aparentemente con alianzas, los partidos políticos de oposición podían contrarrestar la fuerza al partido en el poder, lo cierto es que muchos de los pequeños partidos aceptaban negociar su voto a cambio de apoyos de otra naturaleza durante los procesos electorales. Esta presión ejercida por los partidos políticos pequeños a la hora de negociar su voto fue sin duda uno de los elementos más importantes para que se lograra la reestructuración de la Comisión Federal Electoral previo a las elecciones de 1988. Aunque actualmente la representación dentro del Consejo General Electoral continúa condicionada a la votación, se ha tratado (con la nueva forma de integrarlo) de que ninguno de los partidos políticos tenga, de manera inicial, mayoría en el consejo.

Este se integra por el Secretario de Gobernación (que es el presidente del mismo), dos representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Cámara de Senadores, representantes de los partidos políticos (entre el 1.5 y el 10% de la votación alcanzada en los comicios un representante, entre el 10 y el 20% dos, entre el 20 y el 30% tres, y más del 30% cuatro) y 6 consejeros magistrados (Art. 74). De esta forma, actualmente el PRI tiene

cuatro representantes, el PAN, dos y todos los demás partidos políticos, uno. La representación del poder legislativo, sufre una modificación que tiende a lograr el equilibrio ya, que de los cuatro representantes de las cámaras, dos de ellos representan a la mayoría (en las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente) y los otros a la primera minoría. Así, si se siguiera la lógica de votación en la que los miembros oficiales (cuatro representantes del PRI ante el consejo general, 1 consejero diputado, 1 consejero senador y el Secretario de Gobernación) votaran de manera conjunta contra la oposición (uno consejero diputado, un consejero senador, dos representantes del PAN y uno de cada uno de los siguientes partidos políticos: PRD, PPS, PARM y PFCRN), ésta tendría una mayoría de ocho contra siete. Para romper con esta circunstancia, se introdujo la figura de los consejeros magistrados. Esta figura neutral representa a la sociedad civil, tiene como principal objetivo evaluar las fuerzas en conflicto y emitir juicios fundamentados en la razón y el derecho. Frente a la presencia del ejecutivo y el legislativo se encuentra hoy también representada la sociedad civil. Los consejeros magistrados surgen como el fiel de la balanza, ya que carecen de filiación partidista que merme su imparcialidad.

Hoy las funciones de los consejeros magistrados están poco definidas y será necesario fortalecer su figura en el seno del IFE. Aunque existen quienes piensan que su función debe ser de "fiscales de la legalidad" en el seno del consejo, hay quienes

sugieren que su función debe ser más bien de "agentes neutrales" en un órgano que se encuentra dominado por visiones parciales. De cualquier forma puede decirse que la idea general de lograr la imparcialidad con un sistema de pesos y contrapesos, depende en buena medida de la forma en que actúen los propios consejeros.

Aunque formalmente no representan a partido político alguno, al ser miembros de alguna de las fracciones políticas representadas en las cámaras, los consejeros del poder legislativo tienden, indudablemente, a seguir las tendencias políticas de sus partidos y, por lo tanto, no aseguran una cabal imparcialidad. Por el contrario, existen fundadas expectativas de que los requisitos exigidos a los consejeros magistrados garanticen su neutralidad (Art. 76).

1.1.2. Los consejos locales

Los consejos locales tienen su origen en las comisiones locales electorales, encargadas entonces de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales en sus respectivas entidades. Se originan en la ley de 1946 ante el desprendimiento, por parte de los gobiernos estatales, de la facultad de coordinar las elecciones (Art. 10).

Estaban integradas por tres ciudadanos residentes de la localidad y por dos comisionados de los partidos políticos. Los

comisionados tenían voz y voto y eran nombrados por acuerdo de los partidos políticos (Arts. 11 y 12). En caso de que no se llegase a un acuerdo entre los partidos, la Comisión Federal Electoral hacía la designación.

En la ley de 1951 la integración de las comisiones locales electorales varía y se forman con tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y representantes de todos los partidos políticos, con voz pero sin voto (Arts. 16 y 17); en la legislación de 1973 se conserva su estructura pero se les concede derecho de voz y voto a los partidos políticos (Art. 29).

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 amplía las facultades de las comisiones, plantea modificaciones al procedimiento, incluye transformaciones en el proceso y establece la selección mediante insaculación, en lugar del nombramiento directo que hacía la comisión (Art. 86).

Según el COFIPE los consejos locales son los órganos colegiados del IFE encargados de regular la función electoral federal en cada una de las entidades federativas; sustituye a las comisiones locales electorales; comienzan a operar el mes de enero del año de la elección, por lo que no son permanentes (Art. 102). Y se integran en parte con los miembros permanentes de las juntas ejecutivas locales quienes son nombrados ex officio para conformar los consejos (Art. 102).

Los consejos locales se organizan siguiendo esencialmente el esquema del Consejo General Electoral. Cuentan con miembros ejecutivos, como es el caso de los cinco vocales de la junta local ejecutiva; además, seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos (Art. 102).

La figura de los consejeros ciudadanos es tan novedosa como la de los consejeros magistrados y fundamentalmente tiene las mismas funciones de equilibrio y representación de la sociedad civil. Sin embargo, su antecedente podría encontrarse en el miembro ciudadano de los comités distritales electorales, al cual las leyes de 1946 y 1951 exigían los siguientes requisitos (Art. 15): ser nativos o residentes en el distrito; estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; de reconocida probidad; no desempeñar ningún cargo oficial; y tener modo honesto de vivir y conocimientos bastantes para ejercer debidamente sus funciones.

Los consejeros ciudadanos son designados por el Consejo General Electoral, por mayoría absoluta de los votos, de entre los candidatos propuestos por la Junta General Ejecutiva. La designación puede ser impugnada ante la sala central del Tribunal Federal Electoral si no están apegada a derecho.

Para ser consejero ciudadano en los consejos locales se requiere (Art 103): ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles y estar inscrito en

el Registro Federal de Electores; ser nativo o residente de la entidad respectiva; contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años; no ser o no haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los últimos seis años; y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

Entre las atribuciones más importantes de los consejos locales se encuentran las siguientes (Art. 105): vigilar la instalación de los consejos distritales; designar de la propuesta de la junta, a los consejeros ciudadanos de los consejos distritales; registrar de manera supletoria a los representantes de los partidos políticos en los distritos, así como en las mesas directivas de casilla; registrar las fórmulas de candidatos a senadores; realizar el cómputo total de la elección para senadores; y resolver los recursos de revisión que les competan.

Además de esas atribuciones, los consejos locales que tengan residencia en las ciudades designadas cabeceras de las circunscripciones plurinominales, deberán recabar las actas de cómputo de la votación para diputados de representación proporcional de su circunscripción y efectuar el cómputo correspondiente.

1.1.3. Los consejos distritales

Los consejos distritales tienen su antecedente más claro en los comités distritales electorales contemplados en la ley de 1946. Aunque muchas de las funciones de estos comités estaban dispersas en legislaciones anteriores, no es sino hasta entonces que se crea un órgano bien definido que las agrupa (Arts. 15 - 19).

Los comités se integraban con los comisionados de los partidos políticos nacionales y tres personas residentes en el distrito electoral respectivo. Eran presididos por la persona que para tal efecto señalaba la comisión local electoral y los propios integrantes eran los encargados de designar al secretario (Art. 15).

Las funciones de los comités consistían en publicar los padrones y las listas electorales para la instalación de las casillas; designar a los funcionarios que debieran presidir las mesas directivas de las casillas, e instalar la junta computadora (Art. 17). El comité era también el encargado de registrar las credenciales de los representantes de los partidos políticos, así como de publicar el número y la ubicación de las casillas electorales (Art. 36 y 65). Estas disposiciones no sufren variación alguna hasta la Ley Federal Electoral de 1973, la cual modifica muy ligeramente el contenido del artículo 15 de la ley de 1946 disponiendo que los comités distritales electorales quedarían integrados de la siguiente

manera (Art. 61): tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral a propuesta de las comisiones locales, y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales.

La LFOPPE de 1977 introduce la innovación de establecer que sus funcionarios no sean nombrados por la Comisión Federal Electoral, sino por insaculación entre listas de candidatos propuestos por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores (Art. 93). También amplía y presenta de manera más clara y precisa las facultades de esos funcionarios entre las que podemos señalar: vigilar la observancia de la LFOPPE; cumplir con los acuerdos que dicte la Comisión Federal Electoral y la local respectiva; registrar concurrentemente con la Comisión Federal Electoral los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; designar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de casilla; resolver sobre las peticiones y consultas relativas a la integración de las mesas directivas de casilla y al desarrollo del proceso electoral; hacer el cómputo distrital de la votación para presidente de la República; efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores y diputados de mayoría relativa; efectuar el cómputo distrital de la elección por listas regionales de diputados electos según el principio de representación proporcional; expedir las constancias a los candidatos que hayan obtenido el triunfo en el caso de elección de diputados según el principio de mayoría relativa; turnar los paquetes de la elección de diputados y de presidente a la oficialía mayor en la Cámara de Diputados y,

publicar mediante avisos los resultados de los cómputos distritales; así como registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos y de los representantes comunes de los candidatos (Art. 96).

Muchas de las funciones que atribuye esta ley a los comités distritales electorales, son producto de la desaparición de un organismo denominado juntas computadoras, las cuales, cedieron sus atribuciones a los multicitados comités. Las juntas computadoras se originaron en la ley del 20 de septiembre de 1916 y estuvieron encargadas hasta la promulgación de la LFOPPE de efectuar el cálculo aritmético de la votación y de declarar electo al candidato que hubiera obtenido mayoría relativa. Su trabajo era exclusivamente el de sumar votos; debía abstenerse de calificar vicios e irregularidades en el proceso electoral (Art. 33).

En el Código Federal Electoral de 1987 desaparece el sistema de insaculación para la elección de los miembros de los comités distritales electorales y, aunque se imponen ciertos requisitos para poder ser miembro de un comité, se confiere al presidente de la Comisión Federal Electoral (Secretario de Gobernación), la facultad de nombrarlos (Art. 190).

Las funciones de los comités se reducen sustancialmente y se ceden a las mesas directivas de casilla que estudiaremos con posterioridad.

La legislación electoral aprobada en 1990, crea una nueva figura dentro de los órganos electorales que sustituyen a los comités distritales electorales. Los consejos distritales se constituyen durante el proceso electoral federal. Estos consejos se integran con los cinco vocales de las juntas distritales ejecutivas del IFE que son sus órganos permanentes en los 300 distritos uninominales del país (Art. 108). Además participan en aquellos seis consejeros ciudadanos y un representante de cada uno de los partidos políticos (Art. 113). Como en el Consejo General Electoral, la figura más importante la constituyen los consejeros ciudadanos, quienes son electos por los consejos locales correspondientes, a partir de las propuestas que para tal efecto haga la junta local ejecutiva. Los consejeros son electos para un período de dos procesos electorales ordinarios y tienen la posibilidad de ser reelectos. Para guardar un equilibrio en caso de que el número de representantes de los partidos políticos aumentara el número de consejeros ciudadanos también lo haría en la misma forma. El nuevo marco legal ordena que el desempeño de los ciudadanos sea remunerado y establece los requisitos que deberán cumplir con el fin de asegurar su imparcialidad (Art. 114).

El COFIPE amplía las facultades de los consejos distritales respecto de los comités distritales que preveía el código federal de 1987. Entre sus facultades encontramos las siguientes: vigilar la observancia del código; determinar el número y la ubicación de las casillas; vigilar la instalación de las mesas directivas de

casilla; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; registrar los nombramientos de los candidatos de los partidos políticos y, expedir en su caso, la identificación respectiva; realizar los cómputos distritales en las elecciones de diputados por ambos principios; efectuar el cómputo de la elección de senadores y presidente de la República; y resolver los recursos de revisión que se interpongan (Art. 116).

1.1.4. Las mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla son uno de los órganos electorales con mayor antigüedad; sus funciones, fines e integración han sufrido muy pocas variaciones desde su primera aparición como juntas electorales de parroquia en la Constitución de Cádiz, y establecidas también en el Decreto Constitucional de Morelos, la ley de elecciones para nombrar a los diputados del Congreso Constituyente de 1823-1824 y el régimen electoral de la Constitución de 1824 ³⁹.

La constitución de la mesas de casilla fue la misma durante la época de la dictadura porfirista. No es sino hasta la ley de 1911 que los partidos políticos pasan a formar parte de éstas a través de sus representantes. Las mesas de casillas estaban integradas con un instalador que era su presidente y dos

³⁹ Véase, en García Orozco, Op. Cit., Pág. 33.

escrutadores nombrados por el presidente municipal, aunque a propuesta de los partidos políticos. Esta característica hacía que el control de las mismas, quedara en manos del gobernante, en virtud de la subjetividad del nombramiento de los funcionarios. En caso de que los partidos no registraran propuestas para el nombramiento de los escrutadores, la facultad de nombrarlos se confería al presidente municipal. Aunque los partidos tenían la atribución de recusar a los escrutadores nombrados ante la Junta Revisora del Padrón Electoral, dicha potestad no era garantía de imparcialidad en la decisión sobre la queja interpuesta.

La mesa directiva de casilla se reestructuró en la ley para la elección de poderes federales de 1918. Aparece por primera vez la figura del auxiliar, funcionario que posteriormente cobraría gran importancia en el manejo de la cuestión electoral. Existe un claro retroceso respecto a la ley de Madero en la integración de las mesas directivas, ya que no se incluye la participación de los partidos políticos. La probable causa de esta omisión son las constantes quejas que los partidos políticos presentaban respecto del nombramiento de los escrutadores que participaban en las mesas ⁴⁰. Volver a nombrar como escrutadores a los primeros votantes que se presentaban el día de la elección, había causado sin duda el descontento de algunos partidos políticos. Esta característica, y el que los escrutadores fuesen nombrados durante la instalación por dos auxiliares --uno del ayuntamiento y otro del

⁴⁰ Op. Cit., Pág. 34.

consejo de lista municipal-- causaban demasiados problemas, además de sugerir la parcialidad de sus integrantes. Dichas dificultades provocaron que en la ley de 1946 se permitiera nuevamente la intervención de los partidos políticos en la integración de los funcionarios de las casillas. El procedimiento ordenado en el artículo 19 de esa legislación se mantuvo intacto hasta 1987, al señalar que los comités distritales nombrarían a las personas que habrían de presidir las casillas de acuerdo con las propuestas de los partidos políticos y, en caso de haber desacuerdo entre ellos, serían los comités por sí solos quienes harían la designación de los funcionarios.

El COFIPE establece un nuevo método para la selección e integración de las mesas directivas de casilla (Art. 193):

1. El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla será el siguiente:

- a) En el mes de abril del año en que deban celebrarse las elecciones, las juntas distritales ejecutivas procederán a insacular de las listas nominales de electores a un 20% de ciudadanos por cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a 50;
- b) Las juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar de entre dichos ciudadanos a los que resulten aptos;
- c) A los ciudadanos seleccionados se les impartirá un curso de capacitación durante el mes de mayo del año de la elección;
- d) Las juntas distritales harán durante el mes de junio siguiente una nueva evaluación objetiva con base en los resultados del curso de capacitación;
- e) Las juntas distritales integrarán las mesas directivas con los ciudadanos idóneos para el desempeño de las funciones en la casilla, a más tardar la última semana del mismo mes de junio;

f) Realizada la integración de las mesas directivas, las juntas distritales ordenarán la publicación de las listas de sus miembros para todas las secciones electorales en cada distrito, a más tardar el día 10. de julio del año en que se celebre la elección, lo que comunicarán a los consejos distritales respectivos; y

g) Los consejos distritales notificarán personalmente a los integrantes de la casilla, su respectivo nombramiento y los citarán a rendir la protesta exigida por el artículo 125 de este Código.

2. Los representantes de los partidos políticos en los consejos distritales, podrán vigilar el desarrollo del procedimiento previsto en éste artículo.

Las innovaciones más importantes son sin duda el proceso de insaculación y capacitación de que son objeto los ciudadanos que integran las mesas directivas. La insaculación consiste en seleccionar a través de un método matemático un número determinado de ciudadanos de entre la lista del padrón correspondiente a la sección. Desaparece de esta forma el antiguo método de designación, según el cual los consejos distritales nombraban sin ningún elemento que pudiese considerarse objetivo, a los ciudadanos que proponían los partidos políticos. Como era de esperarse, éstos proponían siempre a miembros activos de sus organizaciones políticas, los cuales participaban en las casillas tratando de obtener ventajas para la institución política a la que se representaban. Si bien es cierto que existe la posibilidad de que al insacular a los ciudadanos sean elegidos miembros de algún partido político, la mayoría serán miembros de la sociedad civil que, aunque con

preferencias hacia algún partido, difícilmente contarán con las características de un militante.

La capacitación constituye uno de los elementos más novedosos de la legislación, ya que es de vital importancia para cualquier ciudadano que participe como funcionario de mesa directiva de casilla conocer de manera clara y precisa sus atribuciones. Se intenta que llegado el día de la elección, los ciudadanos no se enfrenten a un problema absolutamente desconocido y que por esa circunstancia, sean manipulados en sus decisiones o suplantados en sus funciones dentro de la casilla.

1.2. El servicio profesional electoral

El COFIPE determina en su artículo 69 cuales son los fines del IFE:

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral. La desconcentración será base de su organización.

Para garantizar plenamente la objetividad e imparcialidad en el proceso electoral, en México, se creó el denominado servicio profesional electoral. Se pretende consolidar un servicio civil de carrera que permita alcanzar la profesionalización de los encargados del servicio público electoral. Esta idea de profesionalismo se encuentra íntimamente asociada con el papel del IFE en la vida política del país. Se busca no solo alcanzar los principios a que se refiere el párrafo 2. del artículo 69, sino erradicar la frecuente improvisación que se presentaba en los organismos encargados de los asuntos electorales debido a su carácter temporal.

El concepto de servicio profesional es el mismo que rige a los sistemas de personal de carrera en otras instituciones. Aunque en el caso particular de México no existe formalmente un servicio civil integral, encontramos algunos ejemplos de agrupaciones que lo instituyen: servicio exterior mexicano, el Banco de México, el servicio militar y la UNAM.

Las diferentes modalidades del servicio de carrera presentan elementos comunes: sistemas rígidos de selección y admisión;

ingreso, permanencia y promoción (basados en méritos e idoneidad); garantía de estabilidad en el empleo; sistemas de promoción por grados; esquema propio de derechos y obligaciones; programas de formación y desarrollo personal; y alto sentido de dignidad y pertenencia.

El término de servicio electoral nos refiere, por un lado a la ejecución de actividades de orden público por parte del Instituto, por otro, nos ubica en una agrupación de funcionarios permanentes que sustentan dicha actividad.

Se dice que el servicio es profesional porque no solamente deberá contarse con estudios de nivel superior para ingresar al mismo, sino porque éste deberá ser lo suficientemente atractivo para que profesionistas distinguidos estén dispuestos a que el IFE y el servicio profesional formen parte fundamental de su proyecto de vida personal.

Para formalizar la organización, establecimiento y operación del servicio profesional electoral, el código establece sus bases generales y ordena la elaboración de un estatuto. Esta reglamentación específica será expedida por el titular del ejecutivo federal, sobre la base del proyecto que someta a su consideración el consejo general del IFE (Art. 167).

El servicio profesional quedó integrado con los denominados cuerpos directivo y técnico (Art. 168). El primero

de ellos lo forma el personal que cubre los cargos de la estructura orgánica del Instituto y tiene atribuciones de dirección, mando y supervisión (Art. 168). Los integrantes del cuerpo técnico están encargados de realizar las actividades especializadas de la administración electoral (Art. 168). Es precisamente en dichos cuerpos en donde la carrera de los miembros permanentes del servicio se desarrollará. Cada cuerpo estará estructurado por niveles o rangos propios y diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del propio Instituto.

Las vías de acceso al servicio profesional serán el examen y el concurso, según lo disponga el estatuto. Para ingresar a los cuerpos directivo y técnico, deberán acreditarse requisitos académicos, personales y de buena reputación. De igual forma deberán cumplirse los cursos de capacitación y efectuarse las prácticas prevista en las condiciones para el ingreso.

El estatuto será sin lugar a dudas el elemento que garantice con la mayor claridad la integración de los cuerpos. Este deberá contener entre otras cosas: la definición de los niveles o rangos de cada cuerpo; los cargos a que dan acceso los niveles o rangos; los métodos para la capacitación, reclutamiento y selección de funcionarios; los sistemas de ascenso; y las sanciones administrativas o remociones.

El estatuto será el instrumento regulador de las relaciones entre el IFE y sus colaboradores.

2. LOS PARTIDOS POLITICOS: LAS PRERROGATIVAS

La actividad de los partidos políticos no se reduce a las campañas electorales, trasciende esos márgenes y sus objetivos son más amplios. La acción de los partidos políticos como medios de educación política se extiende no solo a sus miembros y militantes sino a los ciudadanos en general. Se les considera organismos de concientización popular o medios para acrecentar la presencia de grupos sociales en asuntos de interés general.

Al margen de toda teoría y metodología de los partidos políticos, el sentido común nos indica que las actividades partidarias tienen como una de sus finalidades la obtención de votos para ganar las elecciones. En más de un sentido la instrumentación de dichas actividades se encaminan en esa dirección. Esto implica la unión de una intrincada red de variables tales como: la oferta política partidista, la imagen de los candidatos, la personalidad de los mismos, el proyecto filosófico del partido, los recursos humanos y por supuesto los recursos financieros.

Desde hace algunos años las actividades de los partidos políticos son consideradas tareas de interés público. De ahí la preocupación del Estado por apoyarlas a través de aportaciones provenientes del erario público. Los recursos con los que cuentan los partidos no abarcan solo las aportaciones que obtienen de sus militantes, sino también los impuestos ciudadanos vía el

financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos.

Es interés del Estado conocer el manejo y utilización de los recursos públicos con que cuentan los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades. Las actividades de los partidos políticos deben encaminarse a formar un escenario propicio para el compromiso social y político de los candidatos con los ciudadanos; establecer los medios de presentación de su proyecto político particular; fungir como caja de resonancia del sentir ciudadano ante los problemas que le afectan en su vida cotidiana; y aparecer como templete hacia el exterior para dar a conocer la vida y convivencia pacífica, democrática y civilizada con que los mexicanos dirimimos las querellas fundamentales del país.

El aumento en el número de partidos y la sofisticación de los medios de propaganda, entre otros factores, han incidido, especialmente en los últimos años, en el incremento del costo del voto electoral. De cualquier forma se debe señalar que no importando el tipo de actividad de que se trate, éstas son costosas para los partidos políticos y la Nación, por lo que se hace necesario proponer la conveniencia de que los partidos acuerden racionalizar el presupuesto con el que cuentan.

El financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, tiene como finalidad coadyuvar al desarrollo y fortalecimiento de las actividades propias de esos institutos

políticos y en tiempos electorales el financiamiento les permite alcanzar, dependiendo de los objetivos propuestos en la instrumentación de las campañas políticas, resultados más satisfactorios.

En materia de régimen de partidos debemos entender por prerrogativas (independientemente de la ambigüedad del término) a "los derechos que la ley otorga a las organizaciones políticas ... previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ello" ⁴¹. La característica principal de estos derechos es que son exigibles frente al Estado ⁴².

Las prerrogativas de los partidos políticos las encontramos dispersas en la legislación electoral a partir de 1911. No es sino hasta 1973 que son agrupadas como tales en un capítulo de la legislación. La ley de ese año enumera por primera vez en su capítulo V las prerrogativas de que disfrutarán los partidos políticos, ordenándolas en fracciones que abarcaban los siguientes rubros: exención de impuestos; franquicias postales; y acceso a la radio y T.V.

Con la reforma a la LFOPPE del 28 de diciembre de 1977 el capítulo de prerrogativas se amplió en todos los rubros y cada

⁴¹ Véase, Andrade Sánchez, Eduardo; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado), Ed. Harla, México, 1991, Pág. 309.

⁴² *Ibidem*.

uno de ellos se trata en una sección por separado. Se agrega a los puntos tratados en la legislación anterior el apartado de "publicaciones". El Estado se responsabiliza de proporcionar a los partidos los recursos necesarios para que estos puedan efectuar las publicaciones ordenadas por la ley.

Una de las novedades del COFIPE en materia de partidos políticos, se presenta en el título tercero del libro 2º denominado: "De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales". En este apartado se establece que son prerrogativas de los partidos políticos tener acceso en forma permanente a la radio y televisión, gozar del régimen fiscal que establece la ley electoral, y en las leyes de la materia, disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades (Arts. 44 y 49).

De entre estas prerrogativas que establece el COFIPE, sobresale la del financiamiento público. El anterior CFE ordena el financiamiento a los partidos políticos sólo por actividad electoral (campana electoral para diputado). El código federal actual establece cuatro fuentes de financiamiento público: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado, y por actividades específicas como entidades de interés público (Arts. 44 y 49).

En cuanto a la primera forma de financiamiento el, COFIPE indica que el Consejo General Electoral del IFE determinará, con base en los estudios que al respecto le presente el Director General, el costo mínimo de una campaña para diputado y una para senador. Cada una de estas cantidades se multiplicará, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados conforme al código. Este señala que "para realizar este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los partidos políticos que hubieren conservado su registro" (Art. 49).

Una vez obtenido el costo mínimo de una campaña, éste se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto. Acto seguido, a cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados de mayoría relativa. Para el caso de senadores se sigue el mismo procedimiento, sólo que la cifra obtenida se divide y multiplica para la propia elección. Este financiamiento, según el COFIPE, se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por los respectivos colegios electorales (Art. 49).

Por otra parte, el COFIPE establece que el financiamiento a los partidos políticos se les conferirá en los tres años siguientes a la elección, distribuidos de la siguiente manera: en el primer año,

el 20% del total; en el segundo, el 30%; y en el tercer año el 50% del total. Y añade que la segunda y tercera anualidad podrán ser incrementadas por acuerdo del Consejo General Electoral del IFE, según lo estime necesario (Art. 49).

En cuanto a la segunda forma de financiamiento el código señala que a cada partido, por partes iguales, se le distribuirá un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la "fórmula de la fracción I" del financiamiento por actividad electoral (Art. 49). La cantidad resultante, del procedimiento señalado, será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Para el financiamiento por subrogación del Estado, el COFIPE establece que a cada partido político se le otorgará anualmente una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario. Estas cantidades serán entregadas a los partidos políticos bajo el mismo criterio que el financiamiento anterior.

Finalmente, el cuarto y último financiamiento a los partidos políticos que reglamenta el COFIPE se dará, según éste, conforme al reglamento que en su caso expida el Consejo General Electoral. El COFIPE señala que los apoyos acordados por el Consejo General Electoral a las actividades específicas de los partidos

políticos, no podrán ser mayores al 50% anual de los gastos comprobados (de esas actividades), erogados por los partidos políticos en el año inmediato anterior (Art. 49). Por otra parte indica también que los partidos políticos que no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación emitida (independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador), no tendrán derecho al financiamiento público (Art. 49). Asimismo, establece que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección tendrán derecho al financiamiento público conforme a lo siguiente: a) se les otorgará el financiamiento público previsto para cada partido político nacional por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público a los partidos que hubieren obtenido registro definitivo; y b) se les otorgará, a los partidos que hubieren obtenido registro condicionado, el financiamiento público que corresponda a cada partido político nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.

El COFIPE señala que las cantidades de los incisos a) y b) serán entregadas "por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efecto el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año" (Art. 49). Finalmente, el código ordena que los partidos políticos informen anualmente al IFE sobre el empleo del financiamiento público que les es otorgado.

Como se observa, el actual marco legal electoral amplía y mejora el financiamiento público de los partidos políticos con respecto al Código Federal Electoral. El código anterior sólo preveía una fuente de financiamiento, y ésta sólo instituyó un presupuesto para una campaña de diputado de mayoría relativa. El código del 1987 señalaba que la mitad del presupuesto era para los partidos políticos que hubiesen obtenido diputados de mayoría relativa y la otra para aquellos que los hubiesen alcanzado por cualquiera de los dos sistemas. El COFIPE prevee dos presupuestos, uno para diputados de mayoría relativa y otro para senadores. Asimismo, señala que los presupuestos se distribuirán entre los partidos políticos que obtengan diputados de mayoría relativa y senadores.

Las otras tres fuentes de financiamiento que establece el COFIPE, son innovaciones que coadyuvan al desarrollo, fortalecimiento y funcionamiento de las actividades propias de los partidos políticos.

En cuanto a las demás prerrogativas de los partidos políticos que establece el COFIPE, éste las amplía y perfecciona con respecto a las anteriores legislaciones. Señala que el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión tiene como finalidad el que aquellos puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales (Art. 42). Para ello, la legislación establece que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como la Comisión de

Radiodifusión del IFE, tendrán a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes (Art. 43).

La Comisión de Radiodifusión estará presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Los partidos políticos tienen el derecho de acreditar ante la comisión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido (Art. 43). Para ello, los partidos deberán presentar con anticipación los guiones técnicos para la producción de sus programas.

Por otra parte, establece que cada partido político, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios. Incrementándose la duración de las transmisiones sólo durante los procesos electorales y en forma propiamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido político (Art. 44).

Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales (Art. 45). El orden de la presentación de los programas, según el código, se hará mediante sorteos semestrales. Además del tiempo a que tienen derecho los partidos políticos, tendrán derecho a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección

Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (Art. 44).

El COFIPE indica que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones (Art. 46). Se debe resaltar que el código señala que los tiempos destinados a las transmisiones de los partidos políticos, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y televisión. Esto es importante, pues los partidos políticos se han quejado constantemente de que las transmisiones se efectuaban en horarios en los cuales el número de televidentes es muy escaso, o muy temprano por la mañana o muy tarde por la noche. Por ello, ahora la nueva legislación establece que las transmisiones tendrán preferencia dentro del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión.

Por último, anotaremos que los capítulos tercero y cuarto del libro segundo del COFIPE, relativos al régimen fiscal de los partidos políticos y a las franquicias postales y telegráficas, no sufren modificaciones importantes en relación con la legislación que le antecedió.

3. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

Otra de las novedades que presenta el COFIPE es la sustitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) por un Tribunal Federal Electoral. La novedad no estriba solo en su denominación, sino en su estructura y funcionamiento. Su integración y funciones son un buen ejemplo de la descentralización de la organización del Instituto Federal Electoral. El COFIPE define al Tribunal Federal Electoral como "el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad ... así como la imposición de las sanciones " (Art. 264).

3.1. Estructura

El Tribunal Federal Electoral se integrara por una sala central (compuesta por cinco magistrados, cinco jueces instructores, un presidente y un secretario general) y cuatro salas regionales, una en cada circunscripción plurinominal (cada una de ellas compuesta de tres magistrados, cinco jueces instructores, un presidente de sala y un secretario de sala) (Art. 265).

La sala central es permanente. Las cuatro salas regionales se instalarán a más tardar en la primera semana del mes de enero

del año de la elección y entrarán en receso el último día del mes de noviembre del año de la elección.

Para que cada sala sesione, se requiere la presencia de cuatro magistrados. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, y en caso de empate, el presidente de la sala tendrá voto de calidad.

Por su parte, para que sesionen las salas regionales se requiere que estén integradas con tres magistrados; las resoluciones a que lleguen siguen el mismo procedimiento que el de la sala central. El CFE señalaba que el TCE se integraría con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión con base en una propuesta que debían hacer los partidos políticos (Art. 353). Asimismo establecía que el TCE se instalaría e iniciaría sus funciones a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate (Art. 357). Finalmente, el CFE señalaba que para que las sesiones del tribunal fuesen válidas, debería estar integrado con un mínimo de seis magistrados, siendo necesaria la presencia del presidente. Las resoluciones serían tomadas por mayoría de votos y en caso de empate el presidente tendría voto de calidad (Art. 361).

La integración del TFE es sustancialmente diferente al TCE. La desconcentración, como ya se indicó, es una de las principales

características de las nuevas autoridades electorales. Esto queda ilustrado con la composición del TFE que cuenta con cuatro salas regionales. Estas tienen la competencia de "resolver durante los procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad que se presenten en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que queden comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede" (Art. 267).

El COFIPE ordena que los magistrados del TFE sean designados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República en los términos del artículo 41 constitucional, el cual, establece en su párrafo 11 que los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala la Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El procedimiento que se sigue para designar a los magistrados del tribunal es el mismo que para los consejeros magistrados del Consejo General Electoral (Art. 268) ⁴³. Las propuestas que sobre el particular haga el presidente deberán señalar los candidatos para cada sala, debiendo ser electos estos a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al proceso electoral federal ordinario correspondiente (Art. 268). Señala también que para

⁴³ Véase, también la CPEUM, Art. 41.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

ser magistrado del TFE se deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los consejeros magistrados (Art. 269). Los magistrados al igual que los consejeros magistrados durarán en su cargo 8 años y, a diferencia de los consejeros magistrados, podrán ser reelectos (Art. 268).

A los magistrados del TFE el COFIPE les impone las mismas restricciones que a los consejeros magistrados ya que no les permite aceptar o desempeñar empleo o encargo alguno de la Federación, de los estados o de particulares, salvo aquellos que no sean remunerados y las áreas que el mismo código señala (Art. 272). Para el caso de los magistrados de las salas regionales, el código ordena: que éstos tendrán derecho a disfrutar de licencia durante el tiempo del desempeño de su cargo, en sus trabajos o empleos (Art. 271).

Un elemento que fortalece la garantía de imparcialidad de las resoluciones del TFE es el que señala el artículo 273 del COFIPE, el cual establece que los magistrados del TFE deberán excusarse de conocer algún asunto en el que tengan interés personal por relaciones de parentesco, negocios, amistad estrecha o enemistad; en cuyo caso la sala del tribunal calificará y resolverá de inmediato la excusa.

El COFIPE establece que cada sala del tribunal contará por lo menos con cinco jueces instructores durante el proceso electoral, los cuales tendrán a su cargo: iniciar el trámite de los

recursos de apelación y de inconformidad, una vez que la sala los reciba de los órganos electorales competentes; admitir los recursos si reúnen los requisitos, o someter a la sala el acuerdo de desechamiento de plano por notoriamente improcedentes; determinar la acumulación en los casos en que proceda; y finalmente, sustanciar los expedientes, requiriendo los documentos pertinentes para ponerlos en estado de resolución (Art. 277).

El COFIPE señala que para ser juez instructor se deben de reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener 30 años de edad por lo menos, al momento de la designación; tener título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de tres años; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años (Art. 278).

En su artículo 274 el COFIPE indica que cuando el presidente del Consejo General Electoral del IFE o el presidente del TFE estimen, respectivamente, que ha lugar a la remoción de algunos de los consejeros magistrados o magistrados, el presidente del TFE procederá a integrar una Comisión de Justicia. Esta se integra con el presidente del TFE (quien la presidirá), dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Consejo General Electoral, dos consejeros magistrados, y dos magistrados del TFE.

Este mismo artículo, señala que sólo cuando los consejeros magistrados y/o magistrados incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les confiere, procederá su remoción. Finalmente, se establece que la Comisión de Justicia observará el derecho de audiencia y que sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

3.2. Funciones

Se puede afirmar que hasta la LFOPPE, la calificación de las elecciones y los medios de impugnación de los procesos electorales estaban confiados a "organos administrativos con decisión final por parte de organismos políticos, es decir, el Legislativo" ⁴⁴. La legislación de 1977 concede a la SCJN la facultad para conocer de las controversias electorales por medio del recurso de "reclamación". Este recurso se interponía contra las decisiones del Colegio Electoral y de la Cámara de Diputados. Sin embargo, las decisiones de la SCJN carecían del elemento de imperatividad pues sus decisiones podían ser revisadas y cambiadas por el Colegio Electoral. Este último era quien pronunciaba la decisión final que era definitiva e inatacable ⁴⁵.

⁴⁴ Véase, varios; Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la teoría de los recursos en lo contencioso electoral, Talleres Gráficos de la Nación-UNAM, México, 1992, Pág. 12.

⁴⁵ Op. Cit., Pág. 13.

La materia de lo contencioso electoral alcanzó una notable mejoría con la reforma electoral de 1987, ya que esta establece por primera vez en la legislación electoral nacional, la creación de un tribunal especialmente encargado de dirimir las controversias electorales. Sin embargo, la decisión final sobre esas cuestiones continuó en manos de los Colegios Electorales de cada una de las cámaras ⁴⁶. Este régimen impuesto por el CFE puede considerarse como "una etapa de transición entre el sistema contencioso político" y la judicialización más acentuada que se produce en la legislación que rige actualmente.

El COFIPE señala que en los términos del artículo 41 constitucional, el Tribunal "al resolver los recursos de apelación y de inconformidad, garantizará que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y, en su caso, modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 70 fracción I de la Constitución" ⁴⁷.

Como se observa, el COFIPE amplía las facultades del tribunal, pues el CFE definía al TCE solo como el "órgano de

⁴⁶ Op. Cit., Pág. 14.

⁴⁷ El Art. 60 de la CPEUM, establece que las resoluciones del TFE serán obligatorias y solo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes "cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando este sea contrario a derecho".

carácter administrativo, autónomo, para resolver los recursos de apelación y queja". Ahora el COFIPE lo faculta para imponer sanciones y garantizar que los actos o resoluciones electorales se den conforme a derecho.

CAPITULO III

LOS PROBLEMAS

1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1.1. Insaculación, capacitación y selección

La insaculación, capacitación y selección de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla es, como ya se señaló, un avance importante en el proceso de democratización del país. Sin embargo, al respecto se presentaron una serie de problemas derivados del apremio con que se realizaron estas labores. Aquí, como en otros rubros, encontramos que la legislación fue sometida al sistema de excepción previsto en los artículos transitorios de la ley.

En el proceso de insaculación se presentaron varios problemas, uno de ellos fue el de que el padrón aún no estaba totalmente capturado cuando se tuvo que iniciar el proceso. Esto significó que no se insaculara al 20% de la población, como lo

ordena la ley, sino que se hizo sobre el 14% aproximadamente ⁴⁸. Lo anterior derivó en que como los primeros empadronados fueron las mujeres, por encontrarse en sus hogares en las visitas del empadronador, fueron ellas las primeras en tener sus nombres capturados en la computadora y, en consecuencia, las insaculadas en primer lugar. Esta tendencia se corrigió cuando a los cursos de capacitación asistieron mucho más hombres que mujeres. Otro problema que afectó la marcha de la insaculación fue el que en algunos distritos no solo no se alcanzó a capturar los datos del 20% de ciudadanos que marca la ley, sino que existían menos de 50 nombres capturados, llegándose al extremo de que se presentaron distritos sin ningún dato capturado. Por este motivo fue necesario que el período marcado por la ley para la insaculación se extendiera. En total se insaculó a 5 530 475 ciudadanos, quienes fueron notificados por medio de una carta; este solo hecho desquició al sistema nacional de correos ⁴⁹. Con independencia de los problemas técnicos, se presentó una notable desconfianza, en algunos casos, y desinterés en otros, que tuvo como resultado que sólo tomaran el primer curso de capacitación un millón 200 mil ciudadanos. Y aunque esta cifra podría considerarse baja en relación con el número de ciudadanos insaculados, dadas las circunstancias, en realidad no lo es tanto.

⁴⁸ Véase, Pérez Fernández del Castillo, Germán; El Proceso Electoral de Agosto y sus Problemas (mimeo), México, octubre de 1991.

⁴⁹ Op. Cit.

El COFIPE dispone que los ciudadanos que resulten insaculados deberán asistir a los cursos de capacitación que imparte el IFE. Para llevar a cabo la capacitación, se tuvo que capacitar, a su vez, a seis mil capacitadores. Se elaboraron manuales para capacitadores de capacitadores, para capacitadores y para ciudadanos; todo ello, en un lapso de unas cuantas semanas. En la capacitación se presentaron graves problemas como el monolingüismo indígena, el analfabetismo total y el analfabetismo funcional ⁵⁰. Este último caso fue importante ya que repercutió en que un alto porcentaje de las de las actas de escrutinio tuvieron errores aritméticos. También se registró el caso de secciones enteras de analfabetas o de monolingües indígenas, que no están previstos en la ley, por lo que se tuvieron que tomar acuerdos para volver a insacular en esas secciones, con el afán de encontrar alfabetizados.

El problema más importante que surgió en esta parte del proceso fue el nombramiento de los funcionarios de casilla. Se dieron múltiples casos en los que, una vez nombrado el funcionario, dos o más partidos políticos llegaron a presionar a los ciudadanos, afirmando que ellos los habían nombrado, y que, por lo tanto, en el momento de las elecciones deberían proteger los intereses de esos partidos. Otros más fueron, inclusive, amenazados.

⁵⁰ Op. Cit.

El artículo 193 del COFIPE establece que una vez capacitados se elegirá entre los ciudadanos a los más aptos para que integren las mesas directivas de casilla. Muchos de los partidos políticos manifestaron su descontento por el elemento objetivo que se presenta en este asunto particular. Si bien es cierto que la ley establece la aplicación de un examen para determinar quienes son los ciudadanos mejor capacitados, no precisa claramente un mecanismo para determinar la mejor o peor aptitud de los ciudadanos para desempeñarse como funcionarios de casilla.

Por la importancia de estas asignaturas, la solución a estos problemas requiere de una atención especial. Debemos recordar, sobre todo, que de la adecuada integración de los órganos electorales depende en gran medida la actitud que tomarán los partidos y la sociedad frente a los comicios.

1.2. La entrega de resultados

La ley electoral de 1901 no establecía el tiempo en que las autoridades competentes debían entregar los resultados electorales. El artículo 45 de esa ley electoral señalaba a los presidentes de las juntas electorales de distrito como los responsables de la publicación de los resultados de las elecciones de diputados, estableciendo que éstos se fijarán en los sitios públicos "acostumbrados". Esta obligación incluía a los

gobernadores de los estados, a la autoridad política suprema del Distrito Federal, y de los territorios en las demarcaciones de su mando en donde se llevasen a cabo elecciones (Art. 45). Para el caso de los resultados de la elección para presidente de la República, la ley electoral establecía la misma disposición que para el caso de diputados y senadores.

La ley electoral de 1911 introdujo algunos cambios a lo dispuesto por su antecesora. La ley electoral promulgada por el presidente Francisco I. Madero ordenaba que al presidente del colegio municipal correspondía hacer la declaración de los diputados electos en cada distrito electoral. Asimismo, los obligaba a publicar el resultado de la elección por medio de avisos en las casas consistoriales y en los sitios públicos "acostumbrados". Por otra parte, la ley electoral de 1911, señalaba que los gobernadores de los estados y la autoridad política suprema del Distrito Federal harían la misma publicación, de los resultados, en el periódico oficial de la entidad respectiva, comprendiendo todos los diputados electos en su respectiva demarcación. Agregaba también, que a falta de periódicos oficiales la publicación se haría en el palacio de gobierno respectivo (Art. 92).

La ley electoral de 1911 fue reformada en mayo de 1912, sin embargo, en lo conducente a la entrega de resultados electorales no sufrió modificación alguna. Por el contrario, la ley electoral para la formación del Congreso Constituyente, promulgada el 20

de septiembre de 1916, si introdujo modificaciones sustanciales en la materia. Esta ley electoral, establecía que los organismos encargados de las elecciones de diputados serían las juntas computadoras, las cuales se constituirían el jueves siguiente al día de la elección. Señalaba que una vez calificadas las elecciones de los secretarios de las juntas computadoras fijarían avisos en los lugares públicos y en el periódico oficial del estado o Distrito Federal para dar a conocer los nombres de las personas sobre quienes recayó la elección de diputado propietario y suplente, así como el número de votos que obtuvo cada una de ellas (Art. 48).

La ley electoral del 6 de febrero de 1917 reprodujo casi en los mismos términos las disposiciones de la ley anterior en lo referente a la entrega de resultados. Agregó que también se comunicaría el resultado de las elecciones a la Secretaría de Gobernación y a la cámara baja, por lo que tocaba a la elecciones de diputados y presidente de la República, y a la de senadores, por lo que correspondía a la elección de estos (Art. 44).

La ley electoral de 1918 y sus posteriores reformas y adiciones no modificaron lo establecido por la ley electoral de 1917.

La ley electoral de 1946 estableció que el jueves siguiente a la fecha de la elección se reunirían los presidentes de las casillas de cada distrito electoral, en la cabecera del mismo, para integrar las juntas computadoras que calificarían las elecciones para

diputados, senadores y presidente de la República. Esta ley electoral señala que una vez hecho el recuento de los votos, entregada la credencial correspondiente (firmada por el presidente y secretarios de la junta computadora) e integrado el expediente respectivo, el presidente de la junta computadora declararía en voz alta los nombres de los candidatos y el número de votos emitidos en favor de cada uno de ellos. Una vez levantada el acta respectiva se remitía el expediente correspondiente al congreso de la entidad federativa correspondiente o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el caso del D.F.(Art. 103). Para el caso de senadores y presidente de la República, la ley electoral de 1946 ordenaba que los secretarios de las legislaturas locales o de las cámaras de diputados, en su caso, publicarían en el periódico oficial correspondiente, los nombres de las personas que obtuvieron votos para los cargos de senadores propietarios y senadores suplentes, el número de votos que obtuvo cada una de ellas, y el nombre de las que fueron declaradas electas (Art. 108).

La ley electoral de 1951 sustituyó la figura de las juntas computadoras por la de los comités distritales electorales. Esta ley electoral establecía que una vez cerrada la elección y concluida la computación de los votos para la elección de diputados, senadores y presidente de la República, la documentación relativa se debía enviar a los comités distritales y a las comisiones locales respectivas ⁵¹. Los comités distritales

⁵¹ Que según esa ley, se iniciaría el segundo domingo de julio del año de elecciones. Véase la ley correspondiente en García Orozco, Op. Cit., Art. 104.

una vez examinados los paquetes electorales, expedían las constancias a los diputados que resultaban ganadores y, según la ley electoral, debían remitir los paquetes electorales a la Cámara de Diputados. Indicaba también, que dentro de los tres días siguientes al término del cómputo de la votación, el comité tenía la obligación de rendir un informe detallado a la Comisión Federal Electoral, de lo que hubiese observado durante el desarrollo del proceso electoral en su jurisdicción (Art. 112).

Para el caso de las comisiones locales electorales la ley electoral de 1951 señalaba que éstas sesionarían el tercer domingo de julio, para examinar los paquetes electorales. Una vez hecho lo anterior se procedía a otorgar las constancias a los partidos políticos. Indicaba que a más tardar cinco días después de terminadas las operaciones de cómputo en la entidad, las comisiones locales enviarían a la Comisión Federal Electoral un informe detallado del desarrollo del proceso electoral en su jurisdicción. Finalmente, esta ley electoral, sin señalar plazos, establecía que la comisión informaría a la Cámara de Diputados sobre todos los registros que haya efectuado, así como los casos de negativa (Art. 114).

El decreto de reformas a diversos artículos de la ley electoral del 7 de enero de 1954; la ley de reformas y adiciones del 28 de diciembre de 1963; y el decreto de reformas de enero de

1970, no introdujeron cambios sustanciales en lo relativo a la entrega de resultados electorales.

La ley electoral federal de enero de 1973 establece que los comités distritales celebrarían sesión el segundo domingo de julio para examinar los paquetes electorales y hacer el cómputo distrital respectivo (Art. 153). Una vez hecho esto, se señalaba que los paquetes de la elección de diputados y de presidente de la República se enviarían a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los de la elección de senadores a la comisión local correspondiente. Obligaba a los comités distritales a enviar a la Comisión Federal Electoral, a más tardar cinco días después de concluido el cómputo distrital de las elecciones, un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla electoral, y de las protestas presentadas ante el comité, así como un informe pormenorizado de todo el proceso electoral. Una copia de este informe se enviaba a la comisión local respectiva (Art. 158). En el caso del cómputo en las comisiones locales electorales, éste se llevaría a cabo el tercer domingo de julio y una vez efectuado se enviarían los paquetes a la legislatura electoral respectiva (Art. 160).

La LFOPPE dedicó el título cuarto capítulos I, II y III a los resultados electorales. Esta legislación electoral ordenaba que una vez realizados los cómputos distritales para las elecciones de diputados, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa, senadores y presidente de la República se enviarían los paquetes electorales a la oficialía mayor de la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión y a la legislatura local correspondiente, para el caso de senadores (Arts. 212 y 216). Obligaba a los comités distritales a remitir en todos los casos a la Comisión Federal Electoral la documentación electoral completa, así como un informe detallado sobre el desarrollo de la elección en su jurisdicción respectiva (Art. 215). En cuanto a la elección de diputados por el principio de representación proporcional establecía que los comités electorales distritales enviarían la documentación relativa a la comisión local electoral para que efectuase el cómputo correspondiente.

La LFOPPE señalaba como atribución de la Comisión Federal Electoral, entre otras cosas, la de editar una publicación periódica (Art. 82). Sin embargo, no establecía plazos concretos para la entrega de resultados ni la obligación, como en anteriores legislaciones, de publicar los resultados electorales, ni siquiera de publicarlos en los diarios oficiales de los estados de la República.

El CFE innova de manera importante la materia de publicitación de resultados. Ordena que la información pública de los resultados que aparezcan en las actas de escrutinio y computación debía darse conforme a las reglas siguientes: los representantes de los partidos contaban con un formato especial para anotar los resultados de la votación en las casillas; el presidente del comité distrital daba lectura a los resultados de la votación registrados en las actas de escrutinio y computación; y el secretario se encargaba de anotar los resultados

correspondientes en el formato destinado para el registro conforme al orden numérico de las casillas (Art.194).

El COFIPE conserva el sistema establecido en el CFE pero con algunas variantes. Evidentemente se refiere a la obligación de los consejos distritales, los cuales sustituyeron a los comités distritales. Reordena el contenido del artículo 194 del CFE, colocando en primer término la lectura en voz alta de los resultados; y en segundo y tercero ordena que se anoten los datos en las formas correspondientes.

En esta materia el COFIPE no se limitó a establecer la forma local de publicitación de resultados, sino que incluyó una disposición de importante repercusión política. Entre las atribuciones del director general fijó la de establecer un mecanismo para la transmisión inmediata, al consejo general, de los resultados preliminares de las elecciones.

Esta labor se llevó a cabo, en las elecciones de 1991, mediante un sistema de informática que recabó los resultados provenientes de los consejos distritales. Considerando la importancia que tiene la información oportuna de los resultados para la transparencia del proceso, el COFIPE ordena también que a dicho sistema de informática tengan acceso en forma permanente los partidos políticos.

Como observamos, estas disposiciones están encaminadas a lograr de manera clara la confiabilidad de los comicios. Sin embargo, en el proceso federal de 1991 la entrega de los resultados no dió los frutos esperados. Como en otras materias del mismo código podemos pensar que ésto se presentó en función de lo novedoso del procedimiento y de la poca experiencia que sobre el particular se tenía.

Se esperaba que gran parte de los resultados electorales preliminares se entregarán en el transcurso de las 24 horas siguientes al cierre de la votación. Esto no fue posible en primer lugar, porque fue necesario seguir todas las formalidades que marca la ley antes de notificar los resultados. En segundo termino, porque se presentaron algunos problemas como: defectos en la transmisión de los faxes; errores en el vaciado de los datos en las actas de escrutinio que no fue posible subsanar en ese momento; retraso en el cómputo de votos; retraso en la entrega de paquetes, etc. que retrasaron más allá de lo planeado la publicitación de los resultados.

Podemos decir que la inadecuada planeación logística y los retrasos provocados por el estricto apego a la norma para desarrollar este proceso provocaron, sin duda, un desencanto en razón de las expectativas que se habían generado sobre el particular.

2. LOS PARTIDOS POLITICOS

En el contexto de la política nacional, el problema de los partidos políticos es aún grave, cuando menos por dos razones. La primera, porque las elecciones de julio de 1988 pusieron en evidencia que el espectro político nacional aun no estaba completo ⁵². Tal vez, el comportamiento del electorado en las elecciones federales y locales efectuadas en los últimos tres años confirman la validez de esta hipótesis, aunque no debe olvidarse que ese mismo electorado no ha respondido a las nuevas opciones en la forma que esperaban las dirigencias de esos nuevos partidos. En segundo lugar, tampoco puede ser pasado por alto que el sistema político nacional, como sucede en todos los sistemas políticos, tiende a que el electorado vaya definiendo preferencias más o menos permanentes.

En los países de tradición democrática encontramos que los votantes se inclinan mayoritariamente por dos o tres partidos, con independencia del amplio espectro de posibilidades partidistas con el que pudiesen contar. En México, la tendencia no tiene por qué ser distinta. En las elecciones federales recientes el PRI, el PAN y el PRD, tuvieron en su conjunto más del 87% de la preferencia electoral. Esto significa que los otros siete partidos lograron en su conjunto poco más del 12%. Lo anterior tiene que ver con la cobertura de los partidos, lo que nos lleva a pensar que

⁵² Véase, Pérez Fernández del Castillo, Germán, (mimeo), Op. Cit.

el espectro electoral en México guarda ciertos comportamientos que deben ser tomados en consideración si se pretende modificar la legislación actual.

2.1. Las coaliciones

La aparición de la figura de las coaliciones de partidos en la legislación electoral mexicana tiene su origen en la ley electoral de 1946. En esta legislación aparecen por primera vez las denominaciones de "confederación de partidos nacionales" y "coalicción de partidos nacionales". Señalaba que los partidos políticos debidamente registrados podrían formar confederaciones nacionales, así como coaligarse para una sola elección, siempre que ésta se celebrase por lo menos con noventa días de anticipación al día de la elección. Asimismo indicaba que los partidos coaligados debían hacer públicas las bases de la coalición y sus finalidades. Y agregaba: "En ambos casos será requisito previo para su validez inscribir las confederaciones o coaliciones en el registro especial que al efecto se llevará a la Secretaría de Gobernación" (Arts. 34 y 35). Finalmente, ordenaba que ninguna agrupación política podría usar la denominación de confederación o coalición de partidos si no cumplía los requisitos que la ley electoral establecía (Arts. 24 - 28).

El decreto del 21 de febrero de 1949 que reformaba diversos artículos de la ley electoral de 1946 así como la de 1951, y su

posterior reforma en enero de 1954, mantiene en los mismos términos que la ley electoral de 1946 los artículos referentes a las coaliciones de partidos políticos.

La reforma del 28 de diciembre de 1963 a la ley electoral que introdujo la denominación de diputados de partido, hizo necesario modificar los artículos referentes a coaliciones para acondicionarlas al nuevo precepto establecido. Dichas reformas a la ley electoral instituyeron que las confederaciones nacionales o coaliciones que realicen los partidos políticos nacionales previas a la elección con fines electorales, en los términos que dicha ley señalaba, se les reconocieran diputados de partido conforme a lo indicado por los artículos 54 y 127 bis. de la Constitución. El artículo 127 bis. apuntaba que para efectos del reconocimiento de diputados de partido las confederaciones o coaliciones sólo podían acumular los votos emitidos a favor de sus candidatos comunes y únicamente tendrían los derechos correspondientes a un partido, con independencia del número de partidos que las integraran. Para ello, indicaba que las confederaciones o coaliciones debían de amparar a sus candidatos comunes con un solo registro y con un mismo distintivo electoral. Establecía también, que los partidos políticos que integraran una confederación o coalición parcial, es decir, que unieran solo determinados candidatos, no tendrían derecho a que se les acreditaran diputados de partido con base en la votación que recibiesen sus candidatos no comunes. Finalmente, aquel artículo ordenaba que salvo en el caso de confederaciones y coaliciones,

un candidato a diputado no podría ser registrado por dos o más partidos políticos nacionales, sin su consentimiento expreso, y agrega que, "cuando con el consentimiento de un candidato, su registro sea hecho por dos o más partidos sin mediar confederación o coalición, los votos emitidos a su favor no serán computables para el reconocimiento de diputados de partido" (Art. 127).

La Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973 en sus artículos 37 y 38 reprodujo sin variaciones sustanciales lo establecido por los artículos 34 y 35 de la ley electoral de 1946, referente a coaliciones y confederaciones. Introdujo un párrafo en el que se señala que las confederaciones y coaliciones tendrán los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que dicha ley les confiere a los partidos políticos nacionales.

Con la reforma política instrumentada por el presidente José López Portillo y que como ya mencionamos tuvo como resultado, entre otras cosas, la promulgación de una nueva ley electoral federal denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se amplió y actualizó la regulación sobre partidos políticos. Esta ley electoral federal de 1977 elevó a rango constitucional la presencia de los partidos políticos. Los definió como formas típicas de organización política, que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales coadyuvan a construir la representación nacional (Art. 20). Asimismo, se les dió la

calidad de entidades de interés público, señalando que los partidos con registro gozarían de personalidad jurídica para todos los efectos legales a que hubiera lugar (Art. 21).

Con relación a las coaliciones la ley electoral de 1977 en el título primero capítulo VIII establece: que los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podrán confederarse, aliarse o unirse con el fin de construir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral; y para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones, con la finalidad de postular candidatos en las elecciones federales (Art. 56) ⁵³. Esta ley electoral señala que el requisito para constituir un frente es la celebración de un convenio en donde conste la duración, las causas que lo motivan y la forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas. Sin embargo para la coalición, dicha ley establece que dos o más partidos políticos podrán celebrar convenios de coalición para elecciones de presidente y de senadores, así como de diputados según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Y agrega, que en ambos casos los candidatos de las coaliciones se presentarán bajo un sólo registro y emblema (Art. 60). Asimismo señala que los votos que obtengan los candidatos de una coalición serán para ésta, excepto cuando los partidos políticos que la integran

⁵³ Como comentamos, la figura de las asociaciones políticas nacionales fue una importante novedad que introdujo la LFOPPE.

convengan que, para efectos de su registro, se atribuyan a uno de los partidos coaligados.

El convenio de coalición que celebrasen los partidos políticos para participar en las elecciones federales contendría, según la LFOPPE: la elección que la motivaba; el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento y domicilio de los candidatos; el cargo para el que se les postulaba; la declaración acerca de si los votos contarían en favor de un partido político o de la coalición; los emblemas y colores propios de coalición y finalmente, la forma en que convenía a los integrantes de la coalición para ejercer en común sus prerrogativas, conforme lo establece la ley electoral (Art. 63).

La LFOPPE señalaba que el acto de registro del convenio de coalición correspondía a la Comisión Federal Electoral, y eliminó la disposición de registrarse en un libro especial de la Secretaría de Gobernación como lo establecieron sus antecesoras (Art. 64). Por otra parte, la ley electoral de 1977 indicaba que en la elección para senadores la coalición podría ser parcial o total; en la elección de diputados por el principio de representación proporcional la coalición sería para todas las circunscripciones plurinominales, conforme a lo establecido por el artículo 54 constitucional; y para el caso de los distritos uninominales ordenaba que las coaliciones podrían ser parciales (Art. 62). Así mismo permitió que sin mediar coalición, dos o más partidos políticos postularan al mismo candidato, siempre y cuando se

contase con el consentimiento de éste. Los votos se computarían a favor de cada uno de los partidos políticos que los obtuviese y se sumarían los de todos en favor del candidato (Art. 67).

Finalmente, la legislación electoral de 1977 ordenaba que una vez concluido el proceso electoral automáticamente terminaba la coalición. En el caso de que se hubiese convenido que los votos fueran para uno de los partidos coaligados, la Comisión Federal Electoral haría la declaratoria para efectos del registro. Por el contrario, si se tratara del caso en que la coalición hubiera recibido los votos, ésta solicitaría el reconocimiento como partido político (Art. 66).

La LFOPPE fue derogada al promulgarse el Código Federal Electoral de diciembre de 1986, el cual estableció cambios sustanciales en lo referente a coaliciones de partidos políticos.

En el título séptimo, capítulo primero del Código Federal Electoral de 1986 reprodujo el contenido del artículo 56 de la LFOPPE, en lo referente a que los partidos políticos y las asociaciones políticas podrían formar confederaciones, aliarse o unirse, pero agregó la obligación de presentar una plataforma ideológica electoral mínima común, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 fracción VIII de la misma ley electoral (Art. 79). No debe pasarse por alto que este nuevo ordenamiento electoral introdujo la denominación de "fusiones", reglamentada en el título séptimo, capítulo cuarto del mismo.

El código electoral de 1986 introdujo diversas modalidades a lo que establecía la LFOPPE. Por ejemplo, estableció que los candidatos de las coaliciones se presentarían bajo el registro y emblema o emblemas del partido o partidos políticos registrados y coaligados ⁵⁴. También estableció que para efectos de la integración de los organismos electorales y sus sesiones, los partidos políticos coaligados actuarían como un sólo partido y acreditarían los comisionados que les correspondieran conforme al artículo 165, fracción III de la ley electoral (Art. 84).

Otra de las modalidades que introdujo el CFE se presenta en el artículo 85 del mismo. En el se señala que los partidos políticos que integraran una coalición, podrían conservar su registro si al término de la elección el porcentaje de la votación de la coalición era el equivalente al 1.5% de la votación nacional requerido por cada partido político para tal efecto. La LFOPPE en su artículo 66 no contemplaba esa particularidad.

El CFE estableció que los votos que obtuvieran los candidatos de una coalición serían para el partido o partidos cuyo emblema o emblemas o colores participaron en los términos señalados en el convenio de coalición (Art. 86).

⁵⁴ Véase el Art. 83 de la ley correspondiente en García Orozco, Op. Cit., Como se recordará la LFOPPE únicamente señalaba que los candidatos de las coaliciones "se presentarán bajo un registro y emblema".

Con respecto a la postulación de candidatos de las coaliciones el CFE reprodujo sin variaciones lo establecido por la LFOPPE en su artículo 67. Esta ley electoral de 1986 introdujo cambios sustanciales en cuanto al nivel de cobertura de las candidaturas de las coaliciones. Instituyó que en la elección para senadores la coalición comprendería la fórmula de candidatos. En la elección de diputados de representación proporcional, la coalición debía ser para todas las circunscripciones plurinominales y el partido estaba obligado a acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos las dos terceras partes de los 300 distritos electorales. Agregaba que en los distritos uninominales las coaliciones comprenderían la fórmula de candidatos propietario y suplente (Art. 87).

En cuanto al contenido del convenio de coalición el CFE introdujo las siguientes modalidades: ordenó que el convenio especificaría el nombre de los partidos políticos que la formaban; la forma de ejercer en común sus prerrogativas y la distribución del financiamiento público establecido en dicha ley electoral; el orden de prelación para la conservación del registro en el caso de que no se diera el supuesto contenido en el artículo 85 de dicho ordenamiento electoral (se refiere a que si los partidos coaligados alcanzan o no el 1.5% de la votación requerida para conservar su registro), y la obligación de señalar a que partido político pertenece el candidato registrado por la coalición en cada distrito uninominal (Art. 88).

A diferencia de la LFOPPE que establecía que el convenio de coalición se presentaría para su registro ante la Comisión Federal Electoral a más tardar en la primera semana del mes de marzo del año de la elección, el CFE señalaba que se presentaría a más tardar la semana anterior al día en que se iniciase el registro de candidatos ⁵⁵.

En el caso de elecciones extraordinarias para diputados de mayoría relativa, el CFE reprodujo en los mismos términos las disposiciones de la LFOPPE. Sin embargo, el código electoral de 1986 señaló que una vez registrado un convenio de coalición, la Comisión Federal Electoral dispondría, dentro de diez días hábiles siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación ⁵⁶.

Finalmente, el CFE mantuvo en los mismos términos lo que establecía la LFOPPE en sus artículos 65, 66 y 67 referentes al término del convenio y a la postulación de candidatos de partidos que no celebrasen convenio de coalición.

El COFIPE introduce cambios sustanciales en varios aspectos relacionados con la regulación de las alianzas entre los partidos políticos. Para el caso de las coaliciones las variantes

⁵⁵ Véase el Art. 214. El libro quinto, título primero, capítulo segundo del CFE establecía que los plazos para el registro de candidatos eran: para diputados por el principio de mayoría relativa del 1º al 15 de mayo; para diputados por el principio de representación proporcional del 15 al 30 de mayo; para senadores del 1º al 15 de mayo; y para presidente de la República del 1º al 15 de mayo.

⁵⁶ Véase el Art. 89. Como se recordará la LFOPPE en su Art. 58 solo establecía la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del convenio para constituir un frente.

fueron las siguientes: ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya hubiese sido registrado como candidato por alguna coalición, y visceversa, ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien estuviese registrado como candidato por algún partido político; y ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político, excepto si media entre ellos convenio de coalición conforme a lo establecido en la ley (Art. 58). En cuanto a las candidaturas de la coalición establece que para la postulación de candidato a la presidencia de la República, la coalición tendrá efecto en los 300 distritos electorales uninominales, sujetándose a lo siguiente: deberá acreditar ante los consejos del IFE tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos coaligados, actuando ésta como un solo partido y, por ende, la representación de la misma sustituye a la de los partidos políticos coaligados; deberá acreditar a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito; disfrutará de las prerrogativas que señala dicho código (en materia de radio y televisión) como si se tratara de un solo partido, salvo el tiempo proporcional a que se refiere el párrafo 2 del artículo 44 de dicho código (se refiere al incremento de las transmisiones en períodos electorales en forma proporcional a su fuerza electoral) que se calculará sumando el tiempo que les correspondería a cada uno de los partidos políticos coaligados de acuerdo con su fuerza electoral; y participar en el proceso electoral con el emblema y color o colores de uno de los partidos o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados (los cuales podrán

aparecer ligados o separados). Asimismo, ordena que para el registro de la coalición y en su caso de la candidatura, deberán acreditar que la coalición fue aprobada por la asamblea nacional u órgano equivalente, de cada uno de los partidos coaligados; y comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada partido aprobaron la plataforma electoral de la coalición y la candidatura para la elección presidencial (Art. 59).

Para el caso de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional la coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales, debiendo acreditar tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos políticos coaligados ante los consejos del IFE y ante las mesas directivas de casillas. Además deberán presentar las candidaturas de la coalición por el principio de mayoría relativa, de propietario y suplente, en los 300 distritos electorales uninominales (Art. 60).

En cuanto a las candidaturas para senadores la nueva ley establece que la coalición se sujetará a lo siguiente: acreditar tantos representantes como correspondiere a cada uno de los partidos políticos coaligados ante los órganos del IFE y ante las mesas directivas de casilla; si postulase candidaturas en diez o más entidades su representación ante todos los órganos electorales del instituto y prerrogativas en materia de radio y televisión se sujetará en los mismos términos que para la candidatura de presidente de la República. (Art. 59). También acreditará que la coalición fue aprobada por las asambleas

estatales, o equivalentes que correspondan; que los órganos partidistas respectivos hayan, de conformidad con sus estatutos y métodos de selección de candidatos, aprobado las candidaturas para propietario y suplente de la coalición y, que los órganos partidistas correspondientes hayan aprobado la plataforma electoral de la coalición.

Para el caso de las candidaturas de la coalición para diputados por el principio de mayoría relativa, el COFIPE indica que: la coalición deberá acreditar ante el consejo distrital tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos coaligados y ante las mesas directivas de casilla en el distrito en el que hayan postulado candidato; distribuir las candidaturas de la coalición en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales conforme a lo siguiente: a) no podrán registrarse mas del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinomial y b) del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa. Si la coalición registra 100 o más candidaturas por el principio de mayoría relativa, además de lo ya señalado, para la representación ante los órganos del instituto y prerrogativas en radio y televisión, se estará a lo dispuesto en los mismos términos que para la candidatura a presidente de la República. Por último, la ley electoral de 1990 señala que para que una coalición pueda postular candidatos a diputados de mayoría relativa, deberá acreditar que los órganos partidistas

aprobaron la coalición; que aprobaron las candidaturas de las fórmulas de propietario y suplente de la coalición de conformidad con los estatutos y métodos de selección de candidatos y, haber aprobado la plataforma electoral de la coalición. Debiéndose especificar en el convenio de coalición la forma en que los partidos políticos coaligados distribuirán los votos para efectos de la elección por el principio de representación proporcional (Art. 62).

El COFIPE introdujo, en lo referente al contenido del convenio de coalición, la siguiente modalidad: señalar por cada distrito electoral uninominal, entidad o circunscripción plurinominal, a qué partido político pertenece cada uno de los candidatos registrados por la coalición.

A diferencia de lo que establecía el CFE, dispone que este convenio de coalición, deberá presentarse para su registro ante el director general del IFE a más tardar cinco días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate. El COFIPE señala que en caso de ausencia del director general, el convenio se podrá presentar ante el secretario general del IFE. Indica que el director general integrará el expediente e informará al consejo general del IFE. El consejo general resolverá sobre el registro en forma definitiva e inatacable. Una vez registrado el convenio de coalición, el instituto dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre la regulación de las coaliciones en la nueva legislación poco es lo que se ha dicho. Nuestro punto de vista es que con las nuevas disposiciones se presenta una sobreregulación en la materia, que dificulta de manera sustancial la posible unión entre los partidos políticos.

Las alianzas entre los partidos implican casi fatalmente, arduas negociaciones sobre materias tan importantes como lo son la plataforma común y los candidatos. Las dificultades en el cumplimiento del exceso de requisitos que deben acreditarse y los tiempos marcados para ello son obstáculos en ocasiones insalvables para lograr una coalición.

El artículo 62 del COFIPE ilustra una de las complicaciones que ha provocado esta sobreregulación. El inciso c) del párrafo 1. de ese artículo ordena que para efecto de las coaliciones para diputados de mayoría relativa no podrá registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal y del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa. Lo anterior supone que bajo ninguna circunstancia existirá una coalición parcial que postule candidatos a los 40 distritos del D.F.

Las alianzas entre partidos fortalecen y equilibran la competitividad de todo sistema de partidos, promoverlas y

permitirlas contribuirá sin lugar a dudas a la democratización de nuestro sistema político

2.2. El registro condicionado

Con relación a los partidos políticos, el COFIPE establece que para que una organización o agrupación política pueda participar en las elecciones federales, deberá obtener el registro correspondiente ante el IFE. Es posible optar por dos modalidades: 1) el registro definitivo; y 2) el registro condicionado. La denominación partido político se reserva para los efectos del código a las organizaciones políticas con registro definitivo (Art. 22). Como se observa, el COFIPE dejó fuera la denominación de asociaciones políticas nacionales que establecía el artículo 69 del CFE. Asimismo, se suprime el contenido del artículo 27 del CFE, el cual regulaba la función de los partidos políticos en la vida política del país. Entre otras, señalaba que la acción de los partidos políticos estaría encaminada a propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales con la finalidad de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; y, finalmente, estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

Los artículos relativos a la constitución y registro de los partidos políticos sufrieron algunas modificaciones. Para los estatutos de los partidos, el COFIPE establece que deben incluirse como derechos de los afiliados, el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones; y el de poder ser integrante de los órganos directivos. Regula también, los medios y procedimientos de defensa aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas. Finalmente ordena que los partidos deberán contar con un comité en todas las entidades federativas y no en la mitad de ellas o de los distritos electorales uninominales como señalaba el CFE en su artículo 32 (Art. 27).

Para que una organización política pueda constituirse en partido político el COFIPE establece los mismos requisitos que el CFE, excepto la certificación legal de la asamblea constitutiva. El nuevo código señala que ésta tiene que celebrarse con la presencia de un representante del IFE y no con la de los funcionarios que señalaba el artículo 34 fracción II del CFE. Indica que la organización interesada en constituirse como partido político tiene que notificar ese propósito al IFE, estableciendo que la organización cuenta con un año (improrrogable) para concluir su procedimiento de constitución y presentar la solicitud de registro (Art. 28).

En nuevo código indica que una vez que el consejo general conozca la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una comisión (y no una

subcomisión como lo señalaba el artículo 36 del CFE) no solo para conocer los documentos básicos de la organización, sino también para verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución respectivos (Art. 30).

La negativa de registro por parte del consejo general no es definitiva, como sucedía con la Comisión Federal Electoral; ahora, el COFIPE establece que la organización afectada podrá recurrir ante el TFE para impugnar la decisión (Art. 31).

En cuanto a la obtención del registro condicionado, el COFIPE establece que el instituto podrá convocar (en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales) a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político. La convocatoria debe señalar el plazo para que las organizaciones interesadas presenten la solicitud correspondiente y los requisitos que deberán acreditar. Estos, requisitos serán, como mínimo: contar con documentos básicos en los términos de los artículos 25, 26 y 27 del COFIPE (que son los mismos para constituirse como partido político nacional), representar una corriente de opinión con base social, y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro (Art. 33).

Sobre el particular debe apuntarse que el artículo 31 de la LFOPPE no establecía una fecha para el lanzamiento de la

convocatoria y señalaba que la organización que pretendiera obtener el registro condicionado debería de representar "una corriente de opinión, con expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional" y señalaba como mínimo haber realizado actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro.

El registro condicionado presenta dos problemas importantes. El primero de ellos se refiere al elemento subjetivo que se exige en el artículo 33. El término "corriente de opinión con base social" no es definido en la legislación ni se solicitan pruebas para acreditarlo. Esta situación podría ser utilizada en posteriores ocasiones para, con base en esta disposición, negar el registro condicionado a alguna organización que lo solicitase. El otro problema que se presenta es que la legislación no prohíbe que los partidos políticos que solicitaron su registro condicionado, lo obtuvieron y no lo conservaron con la votación de la elección correspondiente, participen en las elecciones federales siguientes. Se genera de esta manera un círculo vicioso en el que los partidos obtienen su registro, no lo conservan y vuelven a participar en las elecciones federales registrados de manera condicionada ⁵⁷.

⁵⁷ Véase, Woldenberg, José; ¿Qué fue y qué será la legislación electoral?, Revista Nexos, Número 170, México, febrero de 1992, Pág. 43.

En razón de la fluidéz que existe en nuestro sistema de partidos, no parece conveniente abolir definitivamente el sistema de registro condicionado ⁵⁸. No obstante deberá considerarse la posibilidad de modificar las reglas de este tipo de registro, estableciendo algún sistema que imponga ciertas limitaciones para evitar ese ciclo.

2.3. El registro de partidos en el D.F.

Dentro del reclamo democrático que han expresado los diversos grupos sociales y políticos que integran la sociedad mexicana poco, o casi nada, se ha dicho sobre la pertinencia de la participación de fuerzas políticas locales en los comicios del D.F.

La discusión se ha centrado en la creación del estado de Anáhuac y en la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal. Se ha hecho a un lado uno de los puntos políticos nodales de la capital de la República: el de la Asamblea de Representantes del D.F., único órgano de elección popular.

La democracia no sólo implica el derecho al voto sino también la apertura de nuevos espacios para la expresión de las diversas fuerzas políticas que existen en la sociedad, y el reconocimiento de hecho y de derecho de las mismas.

⁵⁸ Ibidem.

En el caso del D.F., a partir de los controvertidos comicios de julio de 1988 se ha incrementado el reclamo de su democratización. Uno de los puntos de esa agenda democrática debe ser el de la participación de fuerzas políticas locales en la integración del gobierno del Distrito Federal.

Al no ser considerado el D.F. como un estado, la ley de la materia establece que la asamblea de representantes es el único órgano constituido sobre la base de la representación ciudadana. Se integra con 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa y 26 representantes según el principio de representación proporcional.

El COFIPE señala que sólo los partidos políticos nacionales podrán participar en la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en los términos que la ley en la materia indique. La ley electoral vigente merece una revisión pues, en el D.F. existe una gran diversidad de actores políticos y sociales que expresan un amplio espectro de demandas de toda índole, muchas de las cuales no han podido ser canalizadas por los partidos políticos nacionales ⁵⁹. Una amplia variedad de fuerzas políticas (coordinadoras, asociaciones, etc.),

⁵⁹ Podemos citar como ejemplos a la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Asamblea de Barrios, el Grupo de los Cien, el Movimiento Ecologista Mexicano, el Movimiento Biciclettero, etc. Además se han creado un sinnúmero de asociaciones de colonos y vecinos que participan en movimientos relacionados con temas como el aborto, el sida, la ecología, vivienda y servicios, etc.

no se sienten identificadas con los partidos políticos existentes, por lo que su actividad se realiza al margen de éstos ⁶⁰.

Lo anterior motivó, entre otras cosas, que diversas organizaciones políticas solicitaran su registro condicionado como partidos políticos para el proceso federal de 1991. Doce fueron las organizaciones solicitantes, tres de las cuales lo obtuvieron, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido del Trabajo, y el Partido Ecologista Mexicano. Este último ilustra el más importante de los problemas que provoca la reglamentación electoral vigente para el caso del D.F. Si bien el partido ecologista no obtuvo el 1.5% de la votación que exige la ley para conservar el registro como partido político nacional, alcanzó casi el 5% de la votación en el D.F. Esto implica que no obstante haber obtenido un significativo porcentaje de votos en la capital, no sólo perdió su registro como partido político, sino que no obtuvo ningún escaño en la asamblea de representantes, dejando con ello a un importante sector de la sociedad de la Ciudad de México sin ninguna posibilidad de poder expresarse, y de deliberar en el único foro reglamentario del gobierno capitalino. Esta peculiar situación obliga a las fuerzas políticas excluidas a buscar canales de participación alternos a los legalmente reconocidos.

⁶⁰ Por ejemplo, al interior de la CONAMUP se presentan dos tendencias: una de las fracciones es partidaria de la militancia de los miembros de esa organización en partidos políticos; otra se opone, y pugna por que sus integrantes permanezcan al margen.

Aunque es razonable que en tanto no se defina el nuevo régimen jurídico para el D.F., no es conveniente la expedición de una nueva ley electoral para la asamblea de representantes, sí es oportuno modificar algunos artículos del COFIPE, específicamente introducir disposiciones que permitan la participación de agrupaciones políticas, con fuerza social reconocida, en la elección de los integrantes de la asamblea. El CFE de 1987 señalaba que las asociaciones políticas nacionales podrían participar en la elección de la asamblea de representantes, sin embargo, aquí indicamos el carácter local de las agrupaciones, pues su ámbito de acción se circunscribe al D.F. Es cierto que el voto es el que decide la integración de la asamblea es conveniente darle al voto ciudadano un espectro político más amplio que el que ahora tiene el D.F.

Desde esta perspectiva, resulta oportuno revisar la legislación electoral en materia de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del D.F. Si se desea avanzar en el proceso democrático en el que estamos inmersos desde hace algunos años, habrá que tomar en cuenta la necesidad de instrumentar nuevos mecanismos que eviten la exclusión de fuerzas políticas locales en la conformación del multicitado órgano reglamentario.

2.4. Las encuestas durante la jornada electoral

La Ley Electoral Federal de 1951 es la primera en contemplar las limitaciones en las actividades de los partidos durante el día de la elección y los tres días anteriores a ésta. No se permitían mítines, reuniones públicas, ni propaganda política. Esta limitación a la actividad de los partidos fue contemplada posteriormente por las leyes de 1972 y 1977 así como por el código de 1987. La ley federal de 1946 regulaba dos modalidades en la aplicación de sanciones a los partidos políticos: la pérdida de registro de un partido político mediante la cancelación temporal; y la pérdida de registro mediante la cancelación definitiva. La temporal procedía cuando un partido incurría en actos u omisiones que se consideraban imprescindibles para su funcionamiento. La definitiva, era procedente cuando las infracciones del partido político eran consideradas como "graves". Estas infracciones graves, provocaban que el partido político dejara de contar con algunos de los requisitos considerados imprescindibles para su subsistencia. La violación a los preceptos constitucionales y la conducción de sus actividades por medios no pacíficos fueron dos de las disposiciones que se conservan en la legislación electoral como causales para la pérdida del registro de la legislación de 1949 en adelante.

La reforma electoral de 1990 es la primera en ordenar la prohibición expresa del levantamiento y difusión de encuestas durante los días previos a la elección a fin de evitar que se manipule o se presione la voluntad del votante. El COFIPE

establece que durante los cinco días anteriores a la jornada electoral , queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuesta o sondeo que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar y difundir durante esos días en cualquier medio de comunicación, los resultados de los que se hayan realizado (Art.190). El artículo 191 del mismo código indica que cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el capítulo en el que se encuentra inserto el artículo 190 será sancionada en los términos del artículo 342 del mismo ordenamiento. El artículo 342 indica que los partidos políticos podrán ser sancionados con multa de 50 a 5,000 veces el salario mínimo general diario vigente para el D.F., cuando incumplan con las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral. El código presenta un cambio radical al eliminar la cancelación del registro como sanción a los partidos políticos, sustituyendo a ésta con la multa que será aplicable ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

El problema se presentó al iniciar la jornada electoral cuando en el seno del Consejo General Electoral, surgieron inquietudes por parte de los partidos políticos, en torno a la correcta interpretación de las nuevas disposiciones legales. Sobre el particular una lectura aislada del artículo 190 hace pensar que se encuentra establecida una prohibición para realizar o publicar encuestas a toda persona física o moral. Sin embargo, su ubicación en el capítulo relativo a las campañas electorales y la

sanción aplicable conforme al artículo 191 hace suponer que pudiera referirse exclusivamente a los partidos políticos. En consecuencia, cabe preguntarse si la prohibición en cuestión afecta a cualesquiera persona física y moral o exclusivamente a partidos políticos; y cual sería la sanción a la que se haría acreedora una persona que violara dicha disposición, en caso de haberla.

El artículo 190 se refiere textualmente a los "cinco días anteriores al de la jornada electoral", por lo que surge la duda de si dicha prohibición puede extenderse, por disposición administrativa, al día de la jornada electoral y, en su caso, si ello es legalmente procedente. En caso contrario, sería importante conocer cual es la vía formal adecuada para informar a las autoridades de la voluntad de alguna persona para efectuar una encuesta o sondeo, con la finalidad de evitar eventuales intentos por parte de las autoridades públicas de obstrucción al trabajo del personal que se contrate para dicha labor.

En el supuesto de que conforme al COFIPE no proceda, para personas físicas o morales diversas a partidos políticos, la prohibición para realizar y publicar encuestas o sondeos, se presenta el problema de cual sería el mecanismo formal adecuado para disponer de documentos que acrediten dicha improcedencia con la finalidad de respaldar el eventual ejercicio del derecho a hacerlo. En el supuesto de que proceda dicha prohibición surge la interrogante sobre si ello no contraviene la norma

constitucional, en concreto los artículos 6º, que, obliga al Estado a garantizar el derecho de información y el artículo 7º, que garantiza la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar cualquier materia, así como la libertad de imprenta. En caso de contravenirla, resultaría pertinente conocer cual sería la instancia para resolver en la materia y cual el procedimiento a seguir en su caso.

3. LA REPRESENTACION POLITICA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS: LA CLAUSULA DE GOBERNABILIDAD

Desde la ley electoral de 1911 hasta 1963, la Cámara de Diputados se integró totalmente según el principio de mayoría relativa. En la reforma constitucional en 1963, el sistema de mayoría relativa se complementó con los denominados "diputados de partidos" por los cuales se permitió la participación de las minorías en su integración. La ley electoral de 1963 señalaba que con base en el artículo 54 de la Constitución, la Cámara de Diputados determinaría el número de diputados de partido a que tuvieran derecho cada uno de los partidos políticos nacionales "sin deducir los votos en los distritos donde hubieren alcanzado mayoría" (Art. 27). Una vez hecho lo anterior, la cámara elaboraría una lista de candidatos de cada partido que resultasen con derecho a ser diputados, anotando en orden alfabético (de acuerdo al número decreciente de sufragios que hayan logrado en

relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país) sus nombres para proceder a hacer la declaración respectiva.

La ley electoral del 5 de enero de 1973 fue más explícita al señalar que la Cámara de Diputados se compondría de diputados electos por mayoría relativa y, complementada, con diputados de partido, en los términos del artículo 54 constitucional (Art. 3). El procedimiento para la calificación y designación de los diputados de partidos que les correspondían a cada partido político fue el mismo que el de la legislación electoral anterior, excepto para el caso de las confederaciones y las coaliciones, las cuales sufrieron cambios sustanciales.

Por su parte, la ley electoral de 1977, mediante una nueva reforma electoral, y con la finalidad de abrir más espacios políticos a las minorías en la Cámara de Diputados, señaló que la cámara baja se integraría por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Art. 3).

La LFOPPE, además, establece que para la distribución de curules de representación proporcional se seguirían los siguientes pasos: a) hacer la declaratoria de aquellos partidos que hubiesen obtenido 60 o más constancias de mayoría; b) determinar el total de la votación emitida para todas las listas registradas en las

circunscripciones plurinominales, para lo cual se sumarían los cómputos de circunscripción que obrasen en su poder, con el propósito de estar en condiciones para hacer la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron el 1.5% de la votación en las circunscripciones plurinominales; c) proceder, con base en la declaratoria y en los términos del artículo 156 de esa ley electoral, a determinar la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, siguiendo el orden numérico de dichas circunscripciones; y d) con base en la votación efectiva en cada una de las circunscripciones y en los términos de la fracción III del artículo 54 constitucional, aplicar la fórmula electoral acordada. Señalando dicha ley que la designación de diputados se haría según el orden que tuviesen en las listas regionales correspondientes (Art. 220).

El Código Federal Electoral de diciembre de 1986, estableció que la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional; ensanchando con ello el espacio político de las minorías en la integración y representación dentro de la cámara. Para este fin ordenó la constitución de cinco circunscripciones plurinominales en el país (Art. 15). Asimismo, instituyó las normas para la asignación de curules, las cuales indican que el partido que obtuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría representara un porcentaje del total de la cámara superior o igual a su porcentaje de votos; o si obtuviera un

porcentaje menor al 51% de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría fuese igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara no tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional. De igual forma, señalaba que si algún partido político obtenía 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría representaban un porcentaje total de la cámara inferior a su porcentaje de votación, tendrían derecho a participar en la distribución de diputados electos por el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos (Art. 208).

Por otra parte, el código federal de 1986 determinó que ningún partido político tendría derecho a que le fuesen reconocidos más de 350 diputados, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje superior de votos. Finalmente ordenaba que si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional y si ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara (Art. 208).

El COFIPE introdujo algunas modificaciones a las bases para la asignación de curules en la integración de la Cámara de Diputados.

En su artículo 13, la nueva legislación electoral señala las reglas para la aplicación de la denominada cláusula de gobernabilidad. Esta cláusula consiste en que al partido político que haya obtenido el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%.

El problema de la cláusula de gobernabilidad es en realidad, cuando menos en un sentido, un falso problema. En las elecciones de 1988 como en las de 1991 los partidos políticos han guardado una proporción prácticamente exacta entre el número de votos conquistados y su representación en la Cámara de Diputados. Esto es, el PRI obtuvo en 1988 el 52% de los votos, que correspondieron al 52% del total de diputados en la cámara baja ⁶¹. Esto ocurrió con otros partidos políticos salvo los medianos que no son beneficiados por la fórmula de la primera proporcionalidad cuya finalidad es primeramente ayudar a los

⁶¹ Véase, Satiel Cohen, Jenny: Contienda electoral en las elecciones de diputados federales, México/1979-1988, Instituto Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991, Pág. 7.

partidos pequeños pero a costa de los medianos. En las elecciones de 1991 sucedió exactamente lo mismo, aunque esta vez la desviación fue prácticamente nula. Esos hechos dejan claro que la cláusula de gobernabilidad a nivel federal ha sido absolutamente ineficiente.

Fuera de los parámetros de la mal llamada cláusula de gobernabilidad, legalmente los partidos conservan la proporcionalidad absoluta. El único caso en el que con las reglas actuales, y sin tomar en cuenta la cláusula de gobernabilidad, pudieran conducir a la sobrerrepresentación de un partido político en la Cámara de Diputados, sería el que la cámara estuviera conformada por 400 distritos de mayoría y 100 de representación proporcional y se diera el caso de que el partido mayoritario ganara más curules de mayoría relativa que el porcentaje de sus votos en las urnas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Primera. La legislación electoral es resultado del momento histórico que vive el país. Esta refleja la interacción de los grupos políticos en la lucha por la obtención del control político del país.

Segunda. La nueva legislación electoral es parte de un proceso que inició hace tiempo y que no terminará mañana. Es parte de un todo en movimiento; un elemento entre los muchos que conforman nuestro mundo político y social que no solamente no está acabado sino que debe ser visto como un paso más, bueno o malo, en la historia del país.

Tercera. El Instituto Federal Electoral es sin duda el organismo electoral con más virtudes que ha dado la legislación electoral mexicana. Como la legislación, no es perfecto y probablemente nunca lo será, reconocer sus virtudes y señalar sus defectos contribuye, de alguna manera, a consolidarlo en nuestro beneficio.

Cuarta. La composición del Consejo General Electoral es producto de los constantes reclamos de los grupos políticos minoritarios del país. Su grado de imparcialidad dependerá en gran medida del desempeño de los consejeros magistrados en el seno del consejo.

Quinta. La representación de la sociedad civil en los consejos locales y distritales es un avance importante para dar credibilidad y transparencia a los actos realizados durante los procesos electorales. La sociedad civil participa, de esta manera, como fiel de la balanza en medio de versiones parciales que tienden a proteger los intereses de los diferentes grupos políticos.

Sexta. El proceso de insaculación para seleccionar a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla contribuye definitivamente con el proceso de hacer transparentes y creíbles los comicios. La garantía, casi plena, de la imparcialidad de los seleccionados, satisface las demandas presentadas por los partidos políticos a lo largo del presente siglo.

Séptima. El servicio profesional electoral se presenta como el elemento más importante en la consolidación del Instituto Federal Electoral. De su correcta integración dependerá en gran medida la seguridad de imparcialidad y transparencia que la sociedad demanda a los organismos encargados del desarrollo de los procesos electorales.

Octava. Los avances presentados en materia de financiamiento público contribuyen a la formación de una competencia partidista más equilibrada y justa. Es necesario que los partidos valoren en su correcta dimensión los recursos que les son asignados, ya que éstos son indirectamente otorgados a ellos por los ciudadanos. La concientización en la forma en que deben utilizarse los recursos que se les otorgan, es un punto que no debe dejarse a un lado, sobre todo porque los partidos son entidades de interés público.

Novena. El TFE es el avance más importante que se ha presentado en nuestra historia en materia de resolución de controversias electorales. El otorgamiento de facultades para tomar resoluciones casi definitivas es otra más de las garantías de limpieza en el desarrollo y resultado de las elecciones.

Décima. La forma en que se integra el TFE, los requisitos exigidos a los ciudadanos que lo componen, así como su organización interna, permiten esperar de él los mejores resultados en la solución de los litigios electorales.

Décima primera. La insaculación enfrentó serios problemas que muy probablemente no volverán a presentarse. El problema de la captura del padrón será un obstáculo vencido en los próximos comicios ya que el tiempo con el que se cuenta es sin duda más amplio.

Décima segunda. La capacitación deberá contar con una planeación muy precisa de ahora en adelante. Como la insaculación, la capacitación fue un proceso novedoso en el que la mayoría de las fallas que se presentaron se debieron a la brevedad de los plazos y a la falta de previsión sobre los mismos. Puede esperarse que con la experiencia obtenida en los procesos electorales de 1991 muchos de los problemas que se hicieron presentes no lo volverán a hacer.

Décima tercera. Frente al problema de la selección de funcionarios, especialmente en las mesas directivas de casilla, el de la selección es el más delicado. Deberán establecerse los mecanismos objetivos (pudiendo ser sujetos a revisión por los partidos políticos) que aseguren la imparcialidad en la selección de los ciudadanos. Al respecto proponemos algunas soluciones: a) que la evaluación se efectúe con hojas de lectura electrónica y que sea la computadora la que seleccione los mejores resultados.; o b) que se efectúe una segunda insaculación entre los evaluados positivamente.

Sea como fuere, parece indispensable que se llegue a un consenso con los partidos políticos, pues la representación ciudadana en las casillas es la mejor garantía de un proceso electoral limpio e imparcial.

Décima cuarta. En materia de entrega de resultados deberán reconsiderarse los tiempos de entrega de los mismos.

Las dificultades logísticas en la recolección y computación de los paquetes electorales hace necesario establecer diferentes condiciones para su publicitación.

Décima quinta. En materia de coaliciones la sobrerregulación constituye uno de los obstáculos más importantes en la consolidación de un régimen de partidos auténticamente competitivo. Flexibilizar las disposiciones que norman las coaliciones, abriría la posibilidad a una participación más competitiva.

Décima sexta. En lo que a registro condicionado se refiere, es necesario corregir dos aspectos importantes: a) precisar el concepto de "corriente de opinión con base social", o crear los mecanismos necesarios para evitar la subjetividad en los requisitos que deben reunir los partidos políticos para que les sea otorgado el registro; y b) establecer que los partidos que obtuvieron su registro condicionado y no pudieron conservarlo con los resultados de la elección, no puedan solicitar nuevamente su registro condicionado para los comicios federales siguientes. Esto con el fin de evitar que los grupos que no consolidan su representatividad permanezcan participando en las elecciones federales, cobijados con la figura del registro condicionado.

Décima séptima. Es necesario crear un marco legal local que regule y de cabida a las organizaciones sociales y grupos

políticos locales que luchan por participar en la Asamblea de Representantes del D.F.

Décima octava. Las disposiciones electorales en materia de encuestas durante la jornada electoral, merecen una revisión urgente. Se presenta la necesidad de llevar la discusión de esta asignatura al pleno de Cámara de Diputados. Es tal vez necesario regular a nivel constitucional, esta materia.

Décima novena. La cláusula de gobernabilidad no ha sido en realidad un problema. La disposición del COFIPE difícilmente podría llevar la composición de la Cámara de Diputados a una sobrerrepresentación y subrepresentación. Sin embargo, elevar el porcentaje de votos necesarios para su aplicación podría, en alguna medida, garantizar que este problema no se llegue a presentar.

México, D. F., 4 de junio de 1992.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. Delhumeau A., Antonio; **México: Realidad Política de sus Partidos**, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México, 1970.
2. Barrera Fuentes, F; **Historia de la Revolución Mexicana**, México, 1955.
3. Dulles, John W.; **Ayer en México**, Editorial FCE, México, 1982.
4. Lerner de Sheinbaum, Bertha y Ralsky De Ciment, Susana; **El Poder de los Presidentes. Alcances y Perspectivas (1910-1937)**, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México, 1976.
5. Cárdenas, Lázaro; **Obras**, UNAM, México, 1974.
6. Saldivar, Américo; **Ideología y Política del Estado Mexicano**, Editorial Siglo XXI, México, 1988.
7. González Casanova, Pablo (Coordinador); **Segundo Informe Sobre la Democracia: México el 6 de Julio de 1988**, Editorial Siglo XXI, México, 1990.
8. Varios; **Abstencionismo y Representación Mayoritaria**, Colección Procesos Electorales, FCPYS UNAM, México, 1986.

9. **González Casanova, Pablo; El Estado y los Partidos Políticos en México**, Editorial ERA, México, 1990.
10. **Rodríguez Araujo, Octavio; La Reforma Política y los Partidos en México**, Editorial Siglo XXI, México, 1989.
11. **Gómez Tagle, Silvia; Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política**, Cuadernos del CES, El Colegio de México, México, 1991.
12. **La Legislación Electoral Alemana**, Cuaderno Número 3, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1990.
13. **Woldenberg, José; La Reforma Electoral 1989 - 1990**, Cuaderno Número 5, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1990.
14. **Rabasa, Emilio; La Constitución y la Dictadura**, Editorial Porrúa, México, 1982.
15. **Madero, Francisco I.; La Sucesión Presidencial en 1910**, Editorial Nacional, México, 1974.
16. **Cumberland, Charles C.; La Revolución Mexicana, Los años Constitucionalistas**, Editorial FCE, México, 1983.
17. **Portes Gil, Emilio; Autobiografía de la Revolución Mexicana**, Instituto Mexicano de Cultura, México.
18. **Farías Mackey, María Emilia; Legislación Electoral Mexicana**, Instituto Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.
19. **Rabasa, Emilio; La Constitución y la Dictadura**, Editorial Porrúa, México, 1982.
20. **Pérez Fernández del Castillo, Germán y Puga Cisneros, Arnulfo; Renovación Política**, Editorial FCE, México, 1988.

21. Núñez Jiménez, Arturo; **El Nuevo Sistema Electoral Mexicano**, Editorial FCE, México, 1991.
22. Córdova, Arnaldo; **La Ideología de la Revolución Mexicana**, Editorial ERA, México, 1975.
23. Silva Herzog, Jesús; **Breve Historia de la Revolución Mexicana, los Antecedentes y la Etapa Maderista**, Editorial FCE, México, 1960.
24. León, Samuel y Pérez Fernández del Castillo, Germán; **De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos**, Editorial Plaza y Valdéz - UNAM, México, 1988.
25. **Las Elecciones Federales de 1991**, Cuaderno Número 7, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1991.
26. Acosta Romero, Miguel; **Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México**, Cuaderno Número 29, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989.
27. Sánchez Agesta, Luis; **Democracia y Procesos Electorales**, Cuaderno Número 13, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica 1986.
28. Pantoja Morán, David y Cordera Campos, Rafael (Compiladores); **La Nueva Reforma Política**, Editorial El Nacional-UNAM, México, 1991.
29. Serrano Migallón, Fernando, **Legislación Electoral Mexicana: Génesis e Integración**, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991.
30. Saltiel Cohen, Jenny; **Contienda electoral en las elecciones de diputados federales, México/1979-1988**, Instituto Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.

LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los E.U.M.

2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.

3. Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado), Secretaría de Gobernación, Editorial El Nacional, México, 1991.

4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1978.

5. García Orozco, Antonio; Legislación Electoral Mexicana, 1812 - 1977, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.

6. Edición comparada del COFIPE, PRI, Secretaría de Acción Electoral, CEPES, Veracruz, México, 1990.

7. Andrade Sánchez, Eduardo; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado), Editorial Harla, México, 1991.

8. Código Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.

OTRAS PUBLICACIONES

- 1. Democratización, Partidos Políticos y Procesos Electorales, (Compilación),** Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Editorial Dibujos e impresiones, México, 1990.
- 2. Consulta Pública Sobre la Reforma Electoral, Memoria 1989,** Tomos I, II y III, Comisión Federal Electoral, México, 1989.
- 3. Varios; Planes de la Nación,** Senado de la República-El Colegio de México, México, 1987.
- 4. Medina, Luis; Evolución Electoral en el México Contemporáneo,** Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- 5. De la Madrid, Miguel; Estudios de derecho constitucional,** PRI, México, 1982.
- 6. La Nueva Legislación Mexicana,** Comisión Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.
- 7. Reforma Política,** Tomo IX, Comisión Federal Electoral, México, 1982.
- 8. La Renovación Política,** SEGOB, México, 1988.
- 9. Recapitulación de Leyes, Decretos y Reglamentos,** Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1927.
- 10. Guía Didáctica para el COFIPE,** PRI, CEPES Veracruz, Secretaría de Acción Electoral, México, 1991.
- 11. El Sistema Electoral Mexicano,** Instituto Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991.

REVISTAS

1. **Problemas Agrícolas e Industriales de México**, Vol. V, Núm. 2, México, abril-junio de 1953.
2. **Foro Electoral**, Instituto Federal Electoral, Números 1 - 8, México, 1991 - 1992.
3. Woldemberg, José; "Los votos del D.F.", **Cuaderno de Nexos**, Número 37, México, julio de 1991.
4. Varios; "El México electoral", **Cuaderno de Nexos**, Número 38, México, agosto de 1991.
5. Wayne A., Cornelius; "Las elecciones de 1991", **Cuaderno de Nexos**, Número 40, octubre de 1991.
6. Varios, "Hacia 1991: Legalidad y conflicto electoral", **Nexos**, Número 154, octubre de 1990.
7. Varios, "Elecciones 1991, Votar a la mitad del río", **Nexos**, Número 164, México, agosto de 1991
8. Alcocer V, Jorge; "Mitología y realidad del fraude electoral", **Nexos**, Número 166, México, octubre de 1991.
9. Chuayffet, Emilio; "El IFE sin lágrimas", **Nexos**, Número 166, México, octubre de 1991.
10. Varios, "Ecos electorales, saldos electorales", **Cuaderno de Nexos**, Número 39, México, septiembre de 1991.
11. Peschard, Jacqueline; "En la pista de 1991", **Cuaderno de Nexos**, Número 34, México, abril de 1991.

12. Woldemberg, José; "La democracia revisitada", Nexos, Número 159, México, marzo de 1991.

DICCIONARIOS

1. **Diccionario Electoral**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989.

2. **Diccionario Jurídico Mexicano**, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1989.

3. Gili Gaya, Samuel; **Diccionario de Sinónimos**, Editorial VOX, España, 1988.

4. **Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española**, Editorial ESPASA - CALPE, España. 1983.

5. Corripio, Fernando; **Gran Diccionario de Sinónimos**, Ediciones B, México, 1991.

6. Seco, Manuel; **Diccionario de Dudas de la Lengua Española**, Editorial Aguilar, España, 1979.