

298
20J



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**



**LA REFORMA POLITICA ELECTORAL EN MEXICO
A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL**

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE ;
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FABIAN CUAUHEMOC RAMIREZ IBANEZ



ASESOR DE TESIS: LIC. JUAN DEL REY Y LEÑERO

Sta. Cruz Acatlan,

Nauqualpan de Juárez, de Edo. México, 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

"IN MEMORIAM"

ALVARO RAMIREZ CRUZ:

Como un tributo a la memoria
de mi padre, dedico ese trabajo
con humildad, respeto y cariño.

A MI MADRE:

Sra. ELVIRA IBAÑEZ VDA. DE RAMIREZ
Quien con su infinito amor sembró
en mí el deseo de realizarme como
hombre de provecho. Doy gracias a
Dios por haberme concedido una madre
como tú.

A MI ESPOSA SILVIA
Y A MIS HIJOS:

FABIOLA LARIZA, ALVARO FABIAN
Y ELVIRA SAYURI: con todo mi
amor.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Quienes en su oportunidad
tuvieron que ver en mi
desarrollo cultural y humano.

! GRACIAS A DIOS !

A MIS HERMANOS:

JUAN, VICENTE, SALOMON Y NAPOLEON
Por ser un apoyo y un ejemplo a
seguir en mi formación personal
y profesional.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO:

Nuestra máxima casa de
estudios. forjadora de
profesionistas necesarios
para nuestro país.

A LA E.N.E.P. ACATLAN:

Que en su seno recibí
conocimientos y experiencias
que normaran mi vida
profesional.

AL LIC. JUAN DEL REY
Y LEÑERO:

Por su asesoría en la
realización del presente
trabajo, por engrandecer
y aclarar mis conocimientos
sobre derecho. Reconozco en
usted al gran maestro, amigo
y estudioso de las ciencias
jurídicas.

A TODOS MIS MAESTROS:

Los cuales contribuyeron a mi
formación académica y
profesional para ellos, mi
eterna gratitud.

**"LA REFORMA POLITICA ELECTORAL EN MEXICO A LA
LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL"**

INTRODUCCION

CAPITULO I

**LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLITICA
ANTERIORES A 1977**

| | |
|--|----|
| 1. Derecho de voto a la mujer..... | 5 |
| 2. Derecho de voto a los 18 años..... | 9 |
| 3. Diputados de partido..... | 14 |
| 4. Diputados de 21 años y Senadores de 30..... | 21 |

CAPITULO II

REFORMA POLITICA DE 1977 A 1994

| | |
|---|----|
| 1. Reformas Constitucionales..... | 24 |
| 2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales..... | 35 |
| 3. Aspectos trascendentes de la Reforma Política..... | 39 |
| 4. Nuevos partidos políticos..... | 44 |
| 5. Reforma política de 1986..... | 53 |
| 6. Reforma política de 1993..... | 58 |
| 7. Reforma política de 1994..... | 63 |

CAPITULO III

LA PROBLEMATICA DE LA ORGANIZACION ELECTORAL EN MEXICO CONFORME A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990

| | |
|---|-----|
| 1. La organización electoral conformada en torno al Instituto Federal Electoral creado en 1990..... | 68 |
| 2. La organización del IFE con apego a la Reforma Constitucional de 1994..... | 75 |
| 3. Panorámica en torno a la organización del IFE..... | 79 |
| 4. La organización del IFE en el ámbito nacional..... | 84 |
| 5. El caso Huejotzingo, Puebla..... | 102 |
| 6. El caso Guanajuato..... | 106 |
| 7. El caso Tabasco..... | 115 |

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA REFORMA POLITICA ELECTORAL DE 1996-1997 A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

| | |
|--|-----|
| 1. Panorama general de la Reforma..... | 119 |
| 2. Planteamiento del PAN..... | 124 |
| 3. Planteamiento del PRI..... | 125 |

| | | |
|----|---|-----|
| 4. | Planteamiento del PRD y otros..... | 126 |
| 5. | Pros y contras de la Reforma Política Electoral..... | 130 |
| 6. | Las modificaciones a la Constitución política y sus repercusiones..... | 135 |
| | CONCLUSIONES..... | 174 |
| | BIBLIOGRAFIA..... | 178 |

INTRODUCCION

El proyecto de tesis tiene como propósito hacer un estudio pormenorizado de las diversas reformas constitucionales en materia político electoral que se han llevado a cabo en México, además analizaré los resultados de las últimas reformas conforme a las cuales se crearon el IFE y el TRIFE, de la actuación de estos órganos electorales en las últimas semanas.

El problema político actual consiste en que conforme al artículo 135 de nuestra Carta Magna que establece las bases para la reforma constitucional que se ha llamado el constituyente permanente, se requiere una mayoría calificada (dos terceras partes) del Congreso de la Unión, además de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En las actuales condiciones de constitución de las cámaras de diputados y senadores, el partido en el poder no cuenta al alcance a uno solo de los partidos de oposición PRD con la mayoría indispensable para llevar a cabo la reforma político electoral de 1997; por lo que ya hemos visto que se ha tenido que recurrir de nuevo a la concerta cesión en Huejotzingo, Puebla, donde se obligó a renunciar al presidente municipal para que el PAN regresase a la mesa de negociaciones de la Reforma Política Electoral.

El panorama que se presenta debe ser analizado a la luz del texto constitucional para enmarcar las posibles reformas político electorales y predecir y, en su caso, analizar los resultados de dicha reforma.

Esperamos de manera sincera que esta reforma sea una verdadera innovación en beneficio de la democracia y de México.

Nuestro tema "LA REFORMA POLITICA ELECTORAL EN MEXICO A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL", lo dividí para su estudio en cuatro capítulos; en el primero, hablo de las reformas constitucionales en materia electoral y política anteriores a 1977. En el capítulo segundo señalo las reformas existentes desde la reforma política de 1977 a 1994. La problemática de la organización electoral en México conforme a la reforma constitucional de 1990, la analizo en el capítulo tercero para así poder hacer un balance y ver si hemos avanzado o retrocedido en esta materia.

Finalmente, en el capítulo cuarto analizo esta última reforma electoral dando un planteamiento general de la misma, así como los diferentes planteamientos de los partidos políticos, para finalmente analizar las repercusiones de la modificación a los artículos constitucionales.

CAPITULO I

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLITICA

ANTERIORES A 1977

Las elecciones federales de 1952 presentaron características especiales ya que su aplicación la Ley Electoral Federal de 1951, los cambios introducidos por ésta no fueron sustanciales; en cambio, desde el punto de vista del sistema político mexicano y del sistema de partidos existen diferencias importantes: En primer término, desde la candidatura de Henríquez Guzmán, quien fuera abanderado de la Federación de Partidos del Pueblo para contender en la sucesión presidencial contra Adolfo Ruíz Cortines, candidato del PRI, no se ha vuelto a presentar el caso de que se produzca una escisión en las filas del partido dominante, que se constituya en una alternativa real frente al mismo, dentro de la contienda electoral; hasta 1988 del Frente Cardenista integrado por priístas disidentes conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN) en combinación con el PPS, PARM, y el PMS, convirtiéndose en la segunda fuerza electoral del país, en esa época.

En segundo término, con la elección federal de 1952 termina el ciclo de la oposición caudillista, que se significó por las siguientes características, de acuerdo a Manuel Barquín: "a) las candidaturas son el producto de fracturas y defecciones en el grupo dominante

fracturas y defecciones en el grupo dominante posrevolucionario; b) son candidaturas personalistas; c) no se producen enmarcadas en parámetros ideológicos claros y diferenciados y d) no existe una organización independiente que institucionalizada sobreviva el caudillo.”(1)

La reforma a la ley de 1954, publicada en el Diario oficial de la Federación cuyo texto es el siguiente

Facilitó la eliminación de la Federación de Partidos Pueblo y en general el registro de nuevos partidos, ya que requisito del mínimo de afiliados a 75000 y si se tiene en mente que la ley de 1946, lo fijó en 30000 afiliados y dió una facilidad adicional al permitir un mínimo de 10000 puede tenerse una idea de la dificultad que implicó el hecho de prácticamente septuplicar el requisito de registro consistente en el mínimo de afiliados, en un periodo de sólo ocho años.

“Con la elección de Adolfo López Mateos en 1958, el PRI volvió a recuperar un 90% de los votos, después de dos sexenios de mantenerse en el 70% Por su parte el PAN también incrementó su votación de dos puntos, para alcanzar el 9.42%. No obstante, los años de crecimiento acelerado y capitalización, sin una redistribución que los equilibrara, se tradujeron en confrontaciones entre el Estado y grupos de obreros y campesinos.”(2)

-
- (1) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Teoría y Praxis Política Electoral. 8a. edición. Porrúa. México, 1995. p.88
(2) Ibidem. p. 89

El más notable fue el movimiento ferrocarrilero de 1958-1964, cuya huelga fue declarada inexistente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero la derrota obrera no implicó la desaparición de tensiones y conflictos, la disminución de la tasa de crecimiento de la economía apuntó el final del llamado milagro mexicano con sus consiguientes consecuencias políticas y sociales.

Para el año de 1962, la oposición dio muestras de agotamiento. El PAN, tenía problemas internos, pero ni el PARM ni el PPS lograron consolidarse y obtener una votación significativa. Posiblemente con el propósito de regenerar el foro electoral y canalizar hacia el las tensiones y movimientos que se producían en forma de movilizaciones masivas y activismos en el campo de las relaciones laborales colectivas, se reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, introduciéndose en 1963 el llamado sistema de Diputados de Partido.

En realidad fue un sistema de representación de minorías, creado por ideólogos mexicanos en respuesta a demandas concretas de los grupos contrarios al sistema y que resultó eficaz en su momento para otorgar representación a quienes no podían obtener la mayoría en las contiendas electorales.

La reforma a la Constitución en su artículo 54 consistió en otorgar cinco diputados a todo aquel partido que obtuviera el 2.5% de la votación y otro diputado más por cada 0.5% adicional, hasta un máximo de 20 diputados de partido, descontando los que se hubieran obtenido en los distritos por mayoría. En 1972, ante la debilidad de la oposición que no había podido consolidar verdaderos partidos políticos, se introducen reformas a este sistema, consistentes en el otorgamiento de 5 diputados a cada partido que hubiera obtenido un 1.5% de la votación nacional y aumentando al máximo de diputados que cada partido pudiera obtener a 25.

Es decir, se disminuyó el mínimo de votación para acceder al sistema de diputados de partido de 2.5% a 1.5% y se aumentó al máximo de diputados de partido de 20 a 25.

A pesar de la magnitud de los efectos que produjo el conflicto político que se suscitó durante el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, a raíz del movimiento estudiantil de 1968, sólo se hizo una reforma de carácter electoral, si bien de gran importancia que consistió en el otorgamiento de la ciudadanía a los 18 años, modificando para tales efectos el artículo 34 constitucional hacia el final de su sexenio.

Años atrás la mujer había logrado el otorgamiento del derecho al voto, primero a nivel municipal para que con posterioridad se le otorgara a nivel nacional. Brevemente se señalan los acontecimientos que sirvieron de base para la consecuencia de las reformas constitucionales, que a continuación analizaré punto por punto.

1. Derecho de voto a la mujer

La mujer mexicana, antes de 1953, tenía derecho al voto activo y pasivo, es decir, votar y ser votada, pero este derecho sólo lo podía hacer efectivo a nivel municipal; su acción se restringía a un ámbito muy reducido de participación política y, en consecuencia, el impedimento constitucional para decidir en la elección de Diputados, Senadores, Gobernadores y Presidente de la República.

Al llegar don Adolfo Ruíz Cortines a la Primera Magistratura del país, llevó al terreno de la realidad la promesa que hiciera durante su campaña política, en el sentido de otorgar el derecho de voto a la mujer en el plano federal y estatal. Con esta reforma el padrón electoral nacional casi se duplicó. Se había logrado la conquista de un derecho no ejercido, que había impedido toda la mitad del presente siglo el voto a la mujer; pero la reforma Constitucional de 1953 precisó la igualdad política de los mexicanos.

"Si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de persona o de grupo de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse ese derecho a las mujeres, que tienen interés de todo orden que son privativos de su sexo en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico." (3)

Las mujeres habían adquirido un derecho más, pero al mismo tiempo un deber y una responsabilidad; el derecho al voto en el ámbito nacional era pleno; es decir, también podían aspirar a cargos de elección popular más allá de las jurisdicciones municipales que en un tiempo les fue limitativa.

Fue esta reforma, un intento y una realidad en el fortalecimiento democrático, que con el correr de los años ha demostrado un acierto legítimo, duradero y prevaleciente de lo que puede significar una actitud visionaria de quien detenta el poder, para abrir y encauzar mayores posibilidades de participación política, haciendo más legítima, fidedigna y clara la plataforma democrática de nuestro país, cuyas dimensiones son todavía más profundas, más elevadas y lógicamente perfectibles.

(3) PATIÑO CAMARENA, Javier. Análisis de la Reforma Política. 4a. edición. Porrúa. México. 1994. p. 23

A treinta y cuatro años de distancia parece absurdo, ridículo e inconcebible, que haya habido épocas en las que por alguna oscura razón la mujer no hubiera podido votar. Quizá dentro de algunos años, parezca también absurdo que haya sido necesario que en la Constitución se estableciera la igualdad jurídica de la mujer respecto del hombre; va a parecer impropio que haya sido necesaria una declaración constitucional para algo que es tan evidente, tan normal en la condición humana; pero es así como en la historia de la humanidad se va consiguiendo, en la lucha por el derecho, la consecuencia de los valores que este sistema entraña.

La participación de la mujer en las decisiones públicas, ha empezado a notarse a través del surgimiento de figuras femeninas en el panorama político nacional, estatal y municipal.

No obstante las reformas Políticas que han venido incorporando a la mujer a un plano de igualdad con el hombre, todavía existe un gran sector femenino que no hace valer sus derechos, que no desea adoptar responsabilidades y que no lleva a cabo acciones públicas que el interés general en ocasiones demanda. Unas, son las que no pueden y otras, las que no quieren, o dicen que no pueden.

Las primeras son aquellas que se encuentran marginadas, envueltas en la ignorancia, incapaces de participar en

procesos electorales y mucho menos incursionar en procesos de actividad política. Pero hay otras mujeres que tampoco participan, aquéllas que pudiéndolo hacer se han sentado cómodamente al borde del camino o en la quietud de su status para ver pasar la vida; son las muñecas de una sociedad de consumo que concientemente no desean practicar el ejercicio de su libertad. Y si a este grupo sumamos la indiferencia de hombres y jóvenes que no participan en política, los alcances políticos o democráticos resultan insuficientes frente a la necesidad de avanzar primordialmente en el ambiente social.

Por la regla general, afirma Silva Herzog: "al pueblo mexicano no le interesa la política; es más bien un tanto indiferente. Sólo de tarde en tarde da señales de actividad. A veces por la ausencia de los mejores ciudadanos en las luchas electorales, los peores triunfan. Esta es una falla que urge corregir."(4)

El Gobierno de México está empeñado en corregir todo género de desviaciones, pero mientras existan intereses particulares, ambiciones personales y sobre todo ausencia de información, todo cambio, avance o reforma política resulta contraproducente.

(4) SILVA HERZOG, Jesús. Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana. 5a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p. 212

Frente a este lamentable panorama, nuyatorio de la Reforma Política de 1953, se hace necesario incrementar los procesos de concientización y politización ciudadana; porque de otra forma, aunque el padrón electoral esté completo, las urnas podrían estar semivacías.

2. Derecho de voto a los 18 años

La edad mínima para la ciudadanía varía en distintos países y ha cambiado también a lo largo de la historia, en la medida que los jóvenes se han hecho presentes en el ámbito político. La Constitución de 1917 al ser promulgada, señalaba la edad de 21 años para ser ciudadano en el caso de ser soltero y de 18 años para los casados. Esta distinción se eliminó a partir de la reforma publicada el 18 de diciembre de 1969 que señala de manera general la edad de 18 años.

Se plasmó en la Constitución, la inquietud juvenil de participación política que había tenido una manifestación clara en el movimiento estudiantil de 1968 y se adaptó la Carta Magna a la realidad de un país constituido en su mayoría por jóvenes. Se observa en general, en el mundo, que los 18 años constituyen el límite de edad para el otorgamiento de la ciudadanía. Algunas Constituciones conservan la de 21 años. Un caso excepcional es la de Cuba, que ha reducido a 16 años la edad para conceder la ciudadanía.

"Por otro lado, la reforma de 1972 a la fracción II del artículo 55 constitucional, redujo la edad mínima requerida para ser diputado, de 25 a 21 años; la de senador de 35 a 30 años. Estas reformas fueron resultado de la modificación que sufrió el artículo 34 al concederse la ciudadanía a los 18 años de edad, en lugar de los 21 años que mencionaba el artículo original."(5)

Ahora bien es posible decir que ambas reformas obedecen a cambios en la estructura de las sociedades contemporáneas, que han permitido que las personas adquieran la experiencia y madurez necesaria par la participación política a una edad más temprana. Asimismo, la explosión demográfica presenciada en México durante los últimos años ha cambiado radicalmente el perfil de la población del país; de esta manera hoy día un gran porcentaje de los mexicanos son jóvenes. Por lo tanto, no era posible dejar fuera de la vida política a una porción tan significativa de la población.

Hacer referencia de la juventud desde un plano político, es reflexionar sobre las oportunidades de participación política que les ofrece la sociedad en la que se desenvuelven. Por ello, debemos partir de la siguiente consideración; que el significado de juventud está dado, en términos políticos, a la relación que guarda con los mayores

(5) PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 3a. edición. UNAM. México. 1995. p. 218

y conforme a un lugar asignado dentro de la estructura jerárquica de la sociedad; lo cual representa un obstáculo en muchas ocasiones, para que los jóvenes puedan participar políticamente dentro de los vertientes que el Estado proporciona.

Hoy en día la juventud mexicana goza de diferentes espacios políticos, de entre los que podemos mencionar: la libertad de pensamiento, de expresión, asociación y reunión, derecho de petición, voto activo y pasivo, es precisamente en el segundo tipo de sufragio donde cabe hacer un señalamiento y proposición.

Recordemos que a finales de 1968, a escasos tres meses de los hechos ocurridos en Tlatelolco, es enviada al Poder Legislativo una iniciativa de reforma constitucional, en la que se señalan tres motivos importantes: la necesidad de que la juventud contribuya activamente a integrar la voluntad política colectiva, la aportación a los jóvenes de cauces institucionales para la manifestación de inquietudes políticas y el reconocimiento de la madurez alcanzada tempranamente en las generaciones recientes.

Dicha iniciativa fue aprobada unánimemente, de inmediato se procedió a realizar las adecuaciones legales afines, como la reforma a la Ley Electoral en lo pertinente; el

otorgamiento de la mayoría de edad a los 18 años, con los derechos y obligaciones correspondientes.

"De esta manera, a partir de esa reforma constitucional, la juventud mexicana de 18 años y más goza plenamente de los derechos políticos otorgados a la ciudadanía. La única limitación existente para los jóvenes mexicanos es la correspondiente al derecho de ser votado; tal derecho se encuentra inhabilitado para la juventud en razón de los requisitos específicos existentes para el acceso a cargos de elección popular. Así, para ser diputado se requiere la edad de 21 años, 30 años para ser senador y 35 años para ser presidente. Lo que nos lleva a señalar, respecto a la edad para ser diputado, de que cómo es posible que un derecho consagrado resulte estar imposibilitado simultáneamente por la misma Constitución."(6)

Entre los aspectos que tiene la obligación el Estado de atender, uno de los más importantes, es sin duda el que se refiere a la condición de la juventud. Para ello existe el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), hoy Comisión Nacional del Deporte (CONADE), como el canal apropiado de participación política, cultural, recreativa y deportiva, donde los jóvenes mexicanos se manifiestan libremente en el área que ellos deseen. En el año

(6) ROSSELL, Mauricio. La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral. 7a.edición. Porrúa, México. 1995, p. 22

de 1987 el CREA llevó a cabo la Reunión Nacional sobre la Participación Integral de la Juventud Mexicana, en donde se exigió la reducción de la edad para ser diputado.

Como señaláramos renglones atrás, la Constitución está imposibilitando un derecho que ella misma otorga, por lo que es necesario se promueva una iniciativa de reforma a nuestra Carta Magna, reduciendo la edad para ser diputado; o sea, que en lugar de estipular 21 años, sea 18 años. Con ello se estaría recogiendo una demanda apoyada por 22 federaciones de estudiantes y 400 organizaciones juveniles, entre ellas de partidos políticos.

Si se llegara a fortalecer esta propuesta y el Gobierno de la República realizara lo conducente, se tendría que modificar el artículo 55 fracción II de la Constitución a fin de que señalara la edad de 18 años para ser diputado y se harían las reformas conducentes al Código Electoral.

La acción política de la juventud mexicana como motor de cambio social, debe efectivamente alterar las valoraciones sociales, desde un marco propositivo y, consecuentemente, las condiciones objetivas de la realidad nacional. El marco jurídico para la participación política de los jóvenes ha de redefinirse para su adecuación a las transformaciones y exigencias sociales.

Si México es un país de jóvenes, éstos deben de tener un marco propicio de desenvolvimiento en todos los aspectos de su vida colectiva, con lo que se lograría una mayor vinculación entre la juventud y los problemas que enfrenta el país. La juventud mexicana está conciente del papel que le corresponderá jugar en el futuro, conoce de las deficiencias e injusticias aún existentes en la sociedad pero, sobre todo, sabe que con la vitalidad y entrega que le son características, sabrá remontar los problemas que la aquejan.

Por ello, estas inquietudes juveniles no son ideas fuera de tiempo, son demandas acorde al momento histórico que se vive; porque los jóvenes son la vanguardia de la sociedad y están unidos a una misma causa: México. Para lograrlo contamos con el valor de la juventud, con la entereza de los adultos, con la sabiduría de los viejos. La edad no es ideología. Todos los mexicanos podemos y debemos desempeñar una tarea por nuestro país.

3. Diputados de partido

Sin duda una de las reformas de mayor trascendencia política que se ha introducido a la Constitución del 17, corresponde a la creación de los diputados de partido al permitir el acceso de las minorías políticas al Congreso de la Unión, conforme a la adición al artículo 54, de junio de 1963. En diciembre de 1962, el Presidente de la República

Adolfo López Mateos, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, en virtud de la cual se introdujeron modificaciones a los artículos 54 y 63.

En la iniciativa se señalaba que era evidente el hecho de que los diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión.

De ahí que con frecuencia se criticaba, la propia iniciativa, al sistema político mexicano por su falta de flexibilidad. Para consolidar la estabilidad política, el Presidente consideró importante canalizar a las fuerzas cívicas y, en particular, a las minorías agrupadas en partidos políticos para que, actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país.

"Agregaba la iniciativa que ante la imperiosa necesidad de conservar la ya para entonces vieja tradición mexicana del sistema de mayoría, y ante la urgencia de dar un legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios, se llegó a la conclusión de que sin adoptar el sistema de representación proporcional ni abandonar el de mayoría relativa, podía configurarse un nuevo modelo que, en los términos de la iniciativa presidencial, sería netamente mexicano; o sea, el de diputados de partido."⁽⁷⁾

(7) OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. Legislación Electoral en México. 3a. edición. UNAM. México. 1995. p. 87

El debate que se llevó a cabo en el seno de la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al artículo 54 Constitucional, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de los partidos políticos lo cual tuvo una honda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos existentes, dando lugar a un razonamiento de los debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y en general, del Poder Legislativo, ante la opinión del electorado.

El maestro Jesús Reyes Heróles, en ese entonces diputado, manifestó lo siguiente: "El progreso de México se haría con la Revolución y no contra ella, y que en esta medida el Presidente de la República había encontrado una solución mexicana para un problema mexicano. Puso particular énfasis en la inconveniencia de admitir, dentro del sistema electoral mexicano, la representación proporcional, supuesto que ésta, según su opinión, sólo era una solución fácil en apariencia."(8)

El original artículo 54 establecía: "La elección de diputados será directa en los términos que dispone la ley electoral". Con la adición de 1963 señaló que esa elección

(8) REYES HEROLES, Jesús. Discursos Políticos. 2a. edición. P.R.I. México., 1978. p. 131

"se complementará además, con diputados de partido". El procedimiento para la acreditación de dicho sistema, era el siguiente:

Un partido político que obtuviera el 2.5% de la votación total nacional en la elección correspondiente, tenía derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más, hasta el máximo de 20 por cada medio por ciento más de los votos obtenidos.

Los partidos políticos que obtuvieran mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociesen diputados de partido; pero en caso de obtener un número de triunfos menor, podrían sumar, entre los diputados de mayoría y los de partido, hasta un total de 20.

Los diputados de partido serían acreditados por orden riguroso, de acuerdo con el porcentaje de sufragios obtenidos con relación a los demás candidatos del mismo partido dentro del país.

Solamente podían acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales registrados conforme a la ley electoral federal cuando menos con una semana de antelación a la fecha de los comicios.

Tanto los diputados de mayoría como los de partido eran considerados representantes de la nación en los términos del

artículo 51 de la Constitución, y tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Diversos autores de Derecho Constitucional han opinado al respecto, Jorge Carpizo explica que " fue el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad política." (9) Para Francisco Ruiz Massieu "constituye la primera normación partidaria en el nivel constitucional; normación que a todas luces, resultaba insuficiente, pues no daba directivas sobre la organización y funcionamiento de los partidos. La representación minoritaria, mas no proporcional, ya que no hubo simetría entre los votos obtenidos y los sitios asignados." (10)

Para el año de 1972 este sistema sufrió reformas, el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Alvarez puntualizó "que la modalidad de diputados de partido, permitió la incorporación de las corrientes minoritarias al trabajo legislativo y por ende el sistema electoral mexicano ha mantenido abiertas las vías para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario, que es su objeto primordial. Sin embargo, reconoció que la experiencia de tres elecciones sucesivas, reveló que la obtención del 2.5% de la

(9) CARPIZO, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. 3a. edición.

(10) RUIZ MASSIEU, Francisco. Estudios Constitucionales. 5a. edición. Porrúa. México. 1990. p. 64

votación resultó difícil alcanzar para algunos de ellos, por lo que, al aumentar el número de diputados de partido, se perseguía una más fiel representación de las propias minorías.*(11)

Las características de la reforma llevada a cabo en 1972 consistieron en:

- Se redujo del 2.5% al 1.5% el porcentaje requerido para acreditar a los cinco primeros diputados de partido, y se amplió el número total posible de éstos a 25.
- En los mismos términos se estableció que no tendrían derecho a diputados de partido aquellos que hubiesen obtenido la mayoría en 25 o más distritos electorales, aplicándose, por lo demás, la misma regla ya prevista anteriormente.
- Por cuanto a la acreditación, se modificó el criterio original de que ésta se llevaría a cabo por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios logrados por fórmula, acorde con el número decreciente de sufragios obtenidos.

El porcentaje que obtenía un candidato de un partido minoritario, no debía ser medido en relación con los

(11) Cit. por RUIZ MASSIEU, Francisco. Op. cit. p. 66

distintos porcentajes que fueran obtenidos por sus compañeros de partido en los demás resultados electorales, sino conforme a los otros conseguidos por él y por los candidatos de los otros partidos dentro del mismo distrito.

La aplicación del precepto constitucional reformado en 1972, dio como resultado la conformación de una Cámara de Diputados donde el debate parlamentario resurgió por la participación de los más variados grupos e intereses del país.

A pesar de su corta vigencia, la reforma propició una saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencia que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos de oposición.

Además, representa una de las aportaciones de México al Derecho Electoral. Junto a esto, también dio lugar a que se pusiera de manifiesto las debilidades de los partidos políticos, que no alcanzaron siquiera el 2.5% del porcentaje requerido para contar con diputados de partido, aun cuando, mediante una interpretación que la letra constitucional no permitía, se les dio acceso, finalmente a la Cámara. Esta reforma también evidenció la debilidad del cuerpo electoral mexicano.

Con motivo del establecimiento de los diputados de partido en el año de 1963, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 63 Constitucional de conformidad con el cual incurren en responsabilidad y por tanto se hacen acreedores a las sanciones que señale la legislación de la materia, aquellas personas que habiendo sido elegidas diputado o senador no se presenten, sin causa justificada a juicio de la respectiva Cámara, a desempeñar el cargo para el que fue electo, dentro de un plazo de treinta días (primer párrafo, artículo 63). Por igual incurren en responsabilidad los partidos políticos que habiendo postulado candidatos en una elección federal, tomen el acuerdo de que sus miembros por elegirse, o electos, no se presenten a desempeñar sus funciones correspondientes.

Desde nuestro punto de vista, la importancia de esta reforma reside, fundamentalmente, en la circunstancia de reconocer personalidad a los partidos políticos, y de otorgarles un carácter constitucional; a mi parecer, el párrafo cuarto del artículo 63, tiene como propósito que los grupos parlamentarios de los partidos no intenten desertar, como una medida de rechazo o descontento a cualquier situación que se presente a discusión en el seno del Legislativo.

4. Diputados de 21 años y Senadores de 30

Los singulares acontecimientos de 1968 y 1971, originaron una serie de preocupaciones al Sistema, en virtud

de que los jóvenes mexicanos estaban demostrando, no precisamente madurez política, sino el deseo de manifestarse políticamente, de dar a conocer sus ideas, su postura frente a las grandes decisiones nacionales y su capacidad para intervenir directamente en la solución de los problemas del país.

Frente a este panorama, en 1972, el entonces Presidente de México Luis Echeverría, que ya había demostrado desde su campaña política la simpatía por los jóvenes, anteponiendo a su lema: Con la Juventud de México Arriba y Adelante, y que había incorporado a su gabinete a un numeroso grupo de jóvenes, inteligentes unos, oportunistas otros, inquietos los más, pero en su mayoría jóvenes revolucionarios, como Fausto Zapata y Carlos Biebrich, entre otros, consideró conveniente seguir otorgando oportunidades políticas a través de los cargos de elección popular, modificando para ello la Constitución, particularmente, los artículos 55 y 58 relativos a la edad para aspirar a Diputaciones y Senadurías.

Para el primer cargo, redujo la edad de 25 a 21 años cumplidos al día de la elección y para los escaños Senatoriales de 35 a 30 años. Se abrieron así, amplias posibilidades para la juventud y las reformas se cristalizaron en 1973. Llegando al Congreso jóvenes de reconocida capacidad que dieron un toque muy peculiar a los debates legislativos, en virtud de que manifestaron su

rebeldía y su vigor por los cauces legales y saludables de expresión soberana. Fue esta reforma, un paso importante para las subsecuentes modificaciones constitucionales que en su momento tuvo avances positivos.

CAPITULO II

REFORMA POLITICA DE 1977 A 1994

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 es un reflejo genuino de Reforma Política, para efectos de nuestro trabajo, tomaremos como punto de partida los antecedentes más recientes, que fueron configurando las radicales Reformas Constitucionales decretadas en el lapso transcurrido de 1977 a 1994, para arribar al estudio y análisis de la Reforma Política del actual régimen.

Paulatinamente, a partir del Sufragio Efectivo y la No Reelección (que preconizó la Constitución Federal de 1917, que hasta nuestros días permanece vigente), varios sucesos y avances de singular contenido fueron gestándose y apareciendo a la vida pública como resultado de reivindicaciones políticas que por legítimo derecho corresponden a los ciudadanos.

1. Reformas Constitucionales

En nuestra Constitución Federal de 1917 se configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en

el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

A partir de entonces, tanto el gobierno como los partidos políticos y el cuerpo ciudadano, han promovido diversas acciones con objeto de perfeccionar y mejorar a nuestro sistema democrático, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- La reforma constitucional de 1953, a través de la cual se precisó la igualdad política y jurídica de la mujer y el varón, lo que vino a significarse por cuanto dada la conformación demográfica de la población, la incorporación de la mujer a la vida política dió como resultado que prácticamente se duplicara la dimensión del cuerpo electoral.

"Al respecto, cabe precisar que en el texto original del artículo 34 de la Constitución de 1917 se dispuso que tendrían la calidad ciudadana, los mexicanos mayores de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir; no obstante que con apoyo en dicho artículo, las mujeres podían reclamar que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres heredados del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo, se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares de los derechos políticos."(12)

(12) PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Op. cit. p. 56

- La reforma constitucional de 1963, a través de la cual se delinearon los contornos originales del sistema de diputados de partidos que puso fin a la existencia en el congreso de un partido único al hacer posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Este sistema fue puntualizado a través de la reforma de 1972.

- Las reformas constitucionales de 1970, que disminuyeron el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, con lo que se amplió la dimensión del cuerpo electoral; dos años más tarde se redujo la edad mínima requerida para ocupar los cargos de diputado federal y senador.

- La reforma constitucional de 1977, que vino a significarse por cuanto a través de la misma se precisó la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos y por cuanto sentó las bases para que se sustituyera el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

- La reforma constitucional de 1987, a través de la cual se acentuó el carácter mixto de nuestro sistema electoral al precisarse que la Cámara de Diputados se debe integrar con

500 representantes, de los cuales 300 se deben elegir por medio del sistema mayoritario (60%) y 200 por el sistema de representación proporcional (40%); asimismo, cabe destacar que a través de esta reforma se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- La reforma constitucional de 1990 cuya importancia, relevancia y trascendencia es triple:

En primer término, la reforma en comento viene a significarse por cuanto a resultas de ella se precisó en el artículo 41 Constitucional, que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley; asimismo, se dispone que dicha función se debe realizar a través de un organismo público que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se deberá guiar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En segundo término, dicha reforma constitucional reviste una importancia subrayada toda vez que a resultas de la misma se dispuso la creación de un Tribunal Federal Electoral, al que se le confirió el carácter de organismo jurisdiccional

autónomo, y cuyos magistrados y jueces instructores, por disposición expresa de la Constitución, sólo son responsables ante el mandato de ley.

En tercer término, cabe destacar que a través de la reforma constitucional que nos ocupa, se precisaron en el artículo 41 Constitucional, las bases para configurar un sistema de medios de impugnación que se conforma con recursos administrativos y jurisdiccionales, sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujete invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.”(13)

- La reforma constitucional de 1993 también viene a significarse por un triple motivo:

En primer término, porque a través de ella se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende dos momentos, uno administrativo que tiene lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral (Consejo General, consejos locales y consejos distritales) y otro jurisdiccional que

(13) PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Op. cit. p. 58

tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

En segundo término, la reforma de 1993 viene a significarse por cuanto a través de la misma se le confirió al tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y al efecto, se le creó una sala de segunda instancia competente para resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos en contra de las resoluciones que emitan en primera instancia, tanto la sala central como las salas regionales con relación a los recursos de inconformidad que en torno a los resultados de la jornada electoral presenten los partidos políticos.

En tercer término, la reforma que nos ocupa reviste particular relevancia toda vez que a través de la misma se sentaron las bases para transitar de un sistema mayoritario integral del Senado a una cámara en cuya composición se le da cabida a senadores de minoría al lado de los de mayoría. En efecto, a resultas de la reforma de referencia se precisó en el artículo 56 Constitucional que para integrar la Cámara de Senadores se elegirían, en cada Estado y en el Distrito Federal, ya no dos, sino cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría.

- Por último, a través de la reforma constitucional de 1994 instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 ocho partidos y sus respectivos candidatos a la presidencia de la república, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante el cambio en la forma de su integración.

Se puede decir que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, reiteró que todas las actividades relacionadas con el proceso electoral se deben orientar y conducir por los principios de certeza, objetividad, legalidad e imparcialidad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia por ser éste el objetivo primordial de la reforma.

Los cambios constitucionales aprobados sentaron las bases para que a través de la reforma legal correspondiente se desplazaran el centro de poder de decisión en el Consejo General del IFE, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en materia de organización de las elecciones, toda vez que si bien dicho órgano sigue teniendo una composición tripartita, los partidos políticos tienen voz pero no voto, lo que quiere decir que el factor de decisión serán los

consejeros ciudadanos que son seis y que tienen un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que son cinco y en los cuales, además, figuran los representantes de la mayoría y de la minoría de cada cámara, que tienen signo político diferente.”(14)

Si se analizan en su conjunto las reformas constitucionales a las que se ha hecho mención, se podrá apreciar que las primeras procuraron ampliar el cuerpo electoral, que con posterioridad se procuró perfeccionar al sistema electoral y que a través de las últimas se ha procurado depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema recursal como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

Con base en las consideraciones hechas, se puede decir que cada uno de los avances alcanzados en materia electoral debe ser entendido, no en forma aislada, sino como el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo, es decir, cada avance debe ser entendido como una pincelada más en el diseño de nuestro perfil constitucional.

Los avances constitucionales que se han alcanzado han favorecido la evolución de la política nacional, así como la

(14) OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. Op. cit. p. 201

consolidación del régimen de los partidos políticos, lo que ha permitido por una parte, que el gobierno cuente con interlocutores que representan fielmente el caleidoscopio político nacional y, por otra, que la sociedad cuente con representantes de sus intereses con capacidad para encontrar fórmulas que permitan resolver los diversos problemas nacionales.

Ahora bien, lo propio de toda disposición constitucional radica en que deben ser puntualizadas y reglamentadas a través de las leyes ordinarias, de aquí que las normas constitucionales en materia electoral hayan sido reglamentadas por las leyes electorales de 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, y el cual ha sido reformado con apego a los decretos de reforma publicados en dicho órgano informativo el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre, el 23 de diciembre de 1993 y el 18 de mayo de 1994.

En esta materia se debe tener presente, como lo señala Diego Valadez, que el "procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la prueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta; mantienen su vigencia las saludables

expectativas de mejoría, o por lo menos de cambios, se matiza el inmediatez y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo eso se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas: insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aun de lo ya acordado."(15)

Es cierto que muchas de las normas mismas son el resultado de consensos, pero no siempre se tiene presente que enseguida de su elaboración surge el problema de su aplicación. Y si bien teórica y prácticamente es posible un pacto para definir la expresión de una norma, no es posible sujetar su observancia a otro pacto, sin con ello desnaturalizar la función del derecho. El cumplimiento del derecho no se negocia ni se conviene: el derecho es un orden que regula relaciones de intercambio. La juridicidad extrema de la política hace que ésta se vuelva rígida, y la politización plena del derecho hace que ésta se haga volátil.

Este fenómeno debe preocuparnos, porque no está en los intereses de una organización social devaluar el orden

(15) VALADEZ. Diego. La Renovación Política Electoral. 2a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 79

jurídico a expensas del proceso político, ni viceversa. Toda solución extrema que implique la negociación o limitación de un componente de la vida social, genera conductas atípicas que entorpecen la consolidación de las instituciones o su adecuación al cambio. La hipertrofia normativa o la asimetría entre lo político y lo jurídico, genera situaciones de ingobernabilidad que, por ende, hacen nugatorias las reformas.

Por otra parte, en los procesos de definición política los protagonistas del juego político deben tener presente que de la misma forma que en la configuración original de los regímenes democráticos la tolerancia religiosa jugó un papel destacado, en la consolidación del Estado de Derecho Democrático la tolerancia política reviste un papel fundamental, ya que se debe respetar el derecho a disentir del adversario y partir de la consideración de que si bien todos tenemos razones, nadie puede pretender monopolizar la razón.

De aquí que se pueda afirmar que el respeto al pluralismo es prueba elocuente del carácter democrático de un régimen y que, por lo mismo, frente a cualquier manifestación intolerante, los demócratas deben asumir una postura de firmeza democrática, de tolerancia y respeto y no responder a actitudes intolerantes, con intransigencia, sino con más y mejor democracia.

2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Hemos llegado a una de las partes medulares de nuestro trabajo, sin que ello signifique restar importancia a los capítulos restantes, por el contrario, la investigación y significación que su contenido representan, nos han llevado a penetrar, a traspasar horizontes jurídicos, compenetrar en los ámbitos políticos y entender con mayor claridad la esencia misma de los Procesos Electorales, es decir, teoría y práctica del Derecho Administrativo, del Derecho Constitucional y, por ende, de los Derechos Políticos y Sociales.

Antes de incursionar en la relevancia que representa la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, síntesis toral del presente estudio, es válido y procedente hacer un análisis minucioso de los puntos más destacados de la anterior legislación, así como de tópicos políticos que emanan de ella, lo que nos permitirá arribar con mayores elementos de juicio al estudio y reflexión del nuevo Código Federal Electoral, particularmente lo relativo al mencionado Cuerpo Colegiado Calificador.

Si bien es cierto que la Reforma Política de 1977 fue benigna y a todas luces acorde con el acontecer nacional y con el quehacer republicano, las recientes modificaciones

políticas-electorales (Código Federal Electoral), van más allá de un intento de fortalecimiento democrático, para autenticar y legitimar toda acción que se realice entre gobernantes y gobernados.

Las reformas constitucionales y la consecuente creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, sin duda alguna pretendían incrementar la unidad democrática del país por medio del pluripartidismo y al mismo tiempo, robustecer la legitimidad de todo el sistema político.

Mario Moya Palencia, sin ser autor pero sí precursor de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, afirma categóricamente en su ensayo: Democracia y Participación, "que son siete los grandes objetivos perseguidos por la Legislación que rigió la vida democrática de México en el período de José López Portillo y gran parte del sexenio correspondiente a Miguel de la Madrid Hurtado."(16)

Al efecto cita, "Los caminos para llegar a la unidad democrática y revigorización de la legitimación política, son:

(16) MOYA PALENCIA, Mario. Democracia y participación. 3a. edición. UNAM, México. 1983. p. 217

- A) Propiciar la creación de nuevos partidos;
- B) Establecer el sistema de Diputados a través de medios de representación proporcional para favorecer a las minorías;
- C) Introducir un nuevo sistema de autocalificación de las elecciones en el que podrá participar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para vigorizar la credibilidad de los comicios;
- D) Fomento a la acción de las minorías y su representación en las Legislaturas Estatales y en los Ayuntamientos con más de 300 mil habitantes;
- E) Referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal, para la introducción de formas de gobierno semidirecto;
- F) Robustecimiento de las funciones de control sobre el Ejecutivo de la Cámara de Diputados, y
- G) Declaración de que el Estado garantizará el derecho a la información." (17)

En su tiempo fueron acertadas y de vanguardia estas disposiciones, mismas que pretendían fomentar la estructura de una sociedad más abierta y propiciar una mayor

(17) *Ibíd.*, p. 220

participación política. Asimismo, no pretendían substituir el modelo político imperante, sino conservarlo y consolidarlo; también reafirmar y confirmar, pero de ninguna manera reformar sustancialmente ni cancelar las bases que han servido de apoyo al funcionamiento del sistema.

A los siete apartados sobresalientes que señala Mario Moya Palencia, a nuestro juicio añadiríamos tres más, que también representan un significativo avance de orden político-electoral. Se trata del impedimento de los Diputados Locales para ser elegidos Diputados Federales o Senadores durante el período de su encargo; también, lo relativo a considerar a los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, así como las causas que propician la pérdida de su registro a un partido político.

Trataremos de explicar el por qué de la importancia que concedemos no precisamente a los diez puntos que destacan en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, sino a los más sobresalientes, en virtud de que tales planteamientos se orientaban hacia la instauración de un orden social más justo, dentro de un contexto de democratización y mejoramiento colectivo, en sincronía con el proceso de integración igualitaria del pueblo mexicano.

3. Aspectos trascendentales de la reforma política

Toda reforma política, económica, social o cultural que los pueblos van adoptando en su ininterrumpido crecimiento, implica un cambio estructural y, como consecuencia, una transformación con miras al perfeccionamiento del régimen o sistema que practiquen en su desenvolvimiento cotidiano.

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

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

El estallido social de 1910 produjo en México una reforma política y, por ende, una reforma jurídica. Nació entonces la Constitución de 1917, documento globalizador de aspiraciones y anhelos populares, que habría de conducir a la

Nación por los senderos democráticos y reivindicadores que aseguraban igualdad, equidad, seguridad y justicia social. Todo ello, a tncn con el principio y garantía de libertad.

La primera reforma política en el México contemporáneo "inviestió al Estado con la suma de facultades inherentes a su condición de coordinador de las Instituciones Nacionales, dotándolo de la capacidad política y legal necesaria para intervenir, amplia y profundamente en la estructuración y en la dirección del sistema creado por la Revolución, entre cuyos postulados más valiosos y de mayor implicación participante destacaban los relativos a asegurar el acceso de los sectores marginados de la población al desempeño de las funciones públicas, a la educación en diversos grados y al disfrute equitativo de la riqueza nacional."⁽¹⁸⁾

Como se puede apreciar, los cambios políticos o sociales (íntimamente relacionados), no son producto de un simple capricho personal o de la espontánea declaración de un grupo minoritario. Todo cambio político, toda reforma política surge y se nutre en un proceso histórico, en la necesidad de las mayorías por darse mejores condiciones de vida; en la lucha cotidiana por alcanzar mejores y mayores estadios de justicia, libertad, progreso y desarrollo; en la legítima búsqueda de las minorías por encontrar los foros adecuados

(18) ROSSELL, Mauricio. La Reforma Política Electoral en México. Op. cit. pp. 33 y 34

que permitan la convergencia de todo género de ideologías; en la suma del interés general, sin restar importancia a los valores individuales, para aspirar al disfrute de los valores universales. En síntesis, una mayor participación cívico-política en todos los órdenes del quehacer republicano.

La reforma política del sexenio del Presidente José López Portillo, tuvo su inicio con un discurso pronunciado el 12 de abril de 1977, en Chilpancingo, Gro., por el entonces Secretario de Gobernación, Lic. Jesús Reyes Heróles, donde dio a conocer el propósito del Gobierno del Lic. López Portillo, en el sentido de iniciar algunas reformas en materia política, a fin de facilitar la unidad democrática del pueblo.

Una segunda fase fue la consulta popular, a la que convocó la Comisión Federal Electoral, para instrumentar las disposiciones legales que habrían de dar vida a la reforma política. Los temas básicos de la consulta fueron:

- "A) Reforma política.
- B) Partidos políticos, su registro y sus derechos.
- C) Organismos electorales.
- D) Sistemas de representación.
- E) El Municipio.
- F) Afiliación colectiva."(19)

(19) *Ibíd.* p. 36

El siguiente paso se dio el 4 de octubre de 1977, cuando el Jefe del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que habría de generar el nacimiento de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, abrogando así la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973.

El objetivo de esta Reforma Constitucional, que abarcó diecisiete artículos Constitucionales, fue el de impulsar el desarrollo político del país y dar cauce a una mayor participación del pueblo.

La Reforma Política de 1977, no fue producto del azar o de la improvisación; emanó de diversas causas y fisuras nacionales que hacían necesaria la presencia de un cambio estructural.

El Lic. José López Portillo, al llegar a la Presidencia de la República, se enfrentó a dos problemas singulares: uno de carácter económico, pues se había sufrido la primera fuerte devaluación del peso mexicano y otro de carácter político, ya que existía desconfianza generalizada, de tal manera que la firmeza del sistema se encontraba en entredicho.

Así el panorama, López Portillo se vio frente a una nación económicamente dañada, políticamente desestabilizada y moralmente afectada.

Entre otras medidas para recuperar todo lo perdido, se instrumentaron tres proyectos de alcance y repercusión nacional:

- "A) Una reforma administrativa,
- B) Una Alianza para la Producción. y
- C) Una reforma política."(20)

Para efectos de nuestro trabajo, analizaremos esta última, cuyo contenido y esencia original, trató de solidificar al sistema, ampliando los canales de participación para los grupos y corrientes opositoras. Sin embargo, estas actividades se podrían agudizar en contra del régimen encabezado por López Portillo, ya que muchos grupos y corrientes habían sido orillados al claudestinidad, que sumado al amplio descontento originado por el gobierno anterior, representaba un factor de desestabilidad política.

A pesar de las críticas que se han formulado, la reforma política permaneció durante muchos años y fue una innovación realmente enjundiosa y digna de comentarse en este ensayo de investigación profesional.

(20) VALADEZ, Diego. La calificación electoral en América Latina.

4. Nuevos Partidos Políticos

Con el primero de los objetivos se pretendió fomentar la creación de nuevos partidos, favoreciendo a las asociaciones políticas que aun sin estar registradas, hubiesen participado por más de cuatro años en jornadas políticas, a fin de que pudiesen obtener el llamado registro condicionado, siempre y cuando presentaran candidatos a Diputados y en las elecciones reclutaran el 1.5% de la votación total nacional; es decir, entre 280000 y 320000 votos.

Fue así que en las elecciones de 1979, se autorizó la participación en la contienda de tres partidos más, sujetos al registro condicionado, de tal forma que fueron siete las opciones del electorado para elegir a sus representantes.

Funcionaban legalmente registrados cuatro partidos políticos nacionales: el Partido Revolucionario Institucional (PRI); el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); pero acogiéndose a las disposiciones de la nueva Ley Electoral se sumaron para participar en las elecciones: el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM), y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

"El resultado de los comicios fue el siguiente:

| <u>PARTIDO</u> | <u>VOTOS</u> | <u>PORCENTAJE</u> | <u>CURULES</u> |
|----------------|--------------|-------------------|----------------|
| PRI | 9'418,178 | 75% | 296 |
| PAN | 1'525,121 | 11% | 43 |
| PPS | 389,950 | 3% | 11 |
| PARM | 298,184 | 2% | 12 |
| PDM | 293,495 | 2% | 10 |
| PCM | 703,038 | 5% | 18 |
| PST | 311,556 | 2% | 10 *(21) |

Como consecuencia, automáticamente obtuvieron su registro definitivo el PDM, el PCM y el PST, en virtud de que superaron el 1.5 requerido en la votación total, así como los 280000 sufragios mínimos que se exigían como resultado en los comicios.

"En 1979, la población del país ascendía a más de 67 millones de habitantes. En el mismo año, el padrón electoral arrojó una cifra de casi 28 millones de registrados y el resultado final de votantes en las elecciones federales fue de 13'778,730 sufragios, lo que significó que menos del 50% de los mexicanos acudieron a los comicios."(22)

Estas cifras son elocuentes y hablan por sí solas sobre un grave problema que afronta el sistema político imperante, tanto en nuestro medio como en otros países del orbe; el

(21) ROSSELL, Mauricio. Op. cit. p. 48

(22) Ibídem. p. 48

abstencionismo, mismo que no habrá de erradicarse con simples maquinaciones de aperturismo electoral, sino atacando a fondo las causas que lo determinan; es decir, la ignorancia, la miseria y la marginación económica, política y cultural, así como la indiferencia. Pero también es causa del abstencionismo el grado de politización de los ciudadanos que ha ido en aumento. Por ejemplo, Estados ricos y pujantes de la República, fueron los que registraron mayor índice de indiferencia electoral. Sonora, Nayarit, Colima y Coahuila, son las entidades que reflejaron un evidente abstencionismo. Por otro lado, Quintana Roo, México, Baja California y Campeche fueron los Estados con menor abstencionismo.

Para las elecciones de 1979, varios partidos de oposición hicieron pronósticos respecto a la posible disminución del abstencionismo, ya que para algunos de ellos, ésta era una preocupación y un reto a vencer, quizá por solidaridad al sistema político o tal vez, por falta de claridad sobre quienes son en realidad los perjudicados por la ausencia de ciudadanos en las urnas electorales.

En gran medida, los pronósticos de los partidos no resultaron ciertos; un sinnúmero de factores coadyuvaron al incremento del abstencionismo y a la conservación de la simpatía abrumadora del PRI. Entre otros, la inercia de muchos años de prácticas políticas viciadas, tales como la mala selección de candidatos, la desconfianza y la

incertidumbre; confusión en torno a la plataforma política que difunden algunos partidos y que tienden a parecerse a otros, a fin de competir por la obtención de sufragios que al final de cuentas no se depositan.

A lo anterior, habremos de aunar las fallas existentes y prevalecientes en el padrón electoral; la falta de comprensión de los ciudadanos respecto a las reformas políticas; la permanente idea de que "al fin y al cabo el PRI va a ganar" y una suma de varias causas estrechamente relacionadas entre sí, con el común denominador de la decreciente confianza en el sistema político.

Otros factores que propician ausencia de votos en las urnas son: enfermedad el día de las elecciones, aislamiento geográfico, ausencia física del lugar de residencia, fiestas familiares o desconocimiento total de tal o cual candidato.

"El abstencionismo puede dividirse en dos rubros: a) el abstencionismo pasivo o involuntario y, b) El abstencionismo conciente. Ambos derivados del llamado abstencionismo "real"; es decir, ausencia de votos de los realmente empadronados. El primero se da en función a obstáculos físicos, ausencia de medios o incapacidad material; mientras que el segundo se refleja a través de una decisión personal por carencia de mayores opciones o alternativas respecto a los candidatos, o desconfianza en el proceso."(23)

(23) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Op. cit. p. 139

Pero sumemos a la resta de votos, la enorme cantidad de personas que involuntariamente no se empadronan y de aquellas que decidieron por voluntad propia no empadronarse, lo que constituye el llamado abstencionismo general. Sin embargo, estas limitaciones no fueron válidas para las elecciones de 1982, ya que a diferencia de años anteriores, no se esperó a que el ciudadano se empadronara, sino que se acudió a los hogares para hacerlo, levantándose así un censo real de la población de 18 años o más, con aptitudes de votar.

"En las elecciones presidenciales de 1964, la población empadronada que no acudió a las votaciones (abstencionismo real), ascendió a 4.2 millones, lo que representó el 30.6% del total de empadronados, y el abstencionismo general se tradujo en 46%."(24)

"En las elecciones presidenciales de 1970 ocurre un cambio importante, ya que la edad mínima para votar se redujo de 21 a 18 años, con lo que se elevó substancialmente la cantidad de ciudadanos con derecho a voto, llegando a 22.8 millones aproximadamente, cifra superior en más de 5 millones respecto a 1964. Sin embargo, sólo fueron 14 millones los que votaron de una población empadronada de 21.6 millones, representando un abstencionismo real de 35%, cifra

(24) Ibídem. p. 140

notablemente superior al abstencionismo registrado en 1964."(25)

Para una mayor claridad respecto a las elecciones de 1970, que fueron característica preponderante del abstencionismo, se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

| "POBLACION DE 18 AÑOS Y MAS: | POBLACION EMPADRONADA | POBLACION QUE VOTO | ABSTENCIONISMO GENERAL: REAL: | |
|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----|
| 22'786,403 | 21'654,217 | 14'065,820 | 38.3% | 35% |

En las elecciones de 1976, el abstencionismo general continuó su descenso relativo respecto a las dos elecciones anteriores, llegando a 35.5% y el abstencionismo real se redujo a 31%, pero éste último ligeramente superior al registrado en 1964 (30.6%)."(26)

El cuadro que presentamos a continuación, refleja datos precisos obtenidos en la Comisión Federal Electoral, en relación a las elecciones de 1976:

| "POBLACION DE 18 AÑOS Y MAS: | POBLACION EMPADRONADA | POBLACION QUE VOTO | ABSTENCIONISMO GENERAL: REAL: | |
|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------|
| 27'781.248 | 25'913,215 | 17'911,134 | 35.5% | 31%" (27) |

(25) PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Op. cit. p. 265

(26) *Ibidem*. p. 266

(27) ROSSEL, Mauricio. Op. cit. p. 52

Para 1982, los niveles de abstencionismo general y real mantuvieron su tendencia a la baja, registrando 33.9% y 25.2% respectivamente. Por lo que se refiere al abstencionismo general, el número de personas que no votaron se incrementó en una cifra aproximada de 2 millones, llegando así a 12.1 millones; sin embargo, el abstencionismo real registró una mínima disminución respecto a 1976; es decir, 7.9 millones fue la cantidad absoluta de abstencionistas.

"En síntesis, podemos evaluar el abstencionismo registrado en los últimos cuatro sexenios, como sigue:

| | 1964 | 1970 | 1976 | 1982 |
|---------------|------------|------------|------------|---------------|
| Empadronados: | 13'589,594 | 21'654,217 | 25,913,215 | 31'526,600 |
| Abstenciones: | 4'154,300 | 7'588,100 | 8,002,100 | 7,933,400 |
| % Real: | 30.6 | 35.0 | 31.0 | 25.2" (28) |

Como se puede apreciar, la abstención a nivel nacional se ha mantenido en promedios cercanos al 30%, considerando que una buena parte del incremento de 1970, obedeció al movimiento estudiantil de 1968 y sobre todo, por la forma en que éste fue reprimido. Sin embargo, en 1976 volvió a su nivel relativo de 1964, para disminuir aun más en 1982.

(28) *ibídem.* p. 53

No obstante, en números absolutos, el abstencionismo aumenta a una velocidad más rápida que el crecimiento de la población. Mientras que en 1964 la cantidad de personas que habiéndose empadronado y no votó, fue de 4.2 millones, en 1982 ascendió a 7.9 millones, lo que se traduce en una tasa media anual de crecimiento del 3.7%

Hasta aquí hemos analizado las cifras y porcentajes como resultado de elecciones presidenciales, pero es preciso también, conocer el número y porcentaje de sufragios que arrojaron las elecciones para Diputados Federales, partiendo de 1967. En ese año votó el 62.59% de los ciudadanos empadronados con una diferencia de 37.41% de abstencionismo.

En 1970, subió el índice de participación a 64.37% en virtud de que el padrón electoral registraba mayor número de votantes. Pero para el año de 1973, se presentó un ligero descenso de sufragios para llegar a 60.30%. En 1976, las elecciones fueron copiosas, ya que los resultados registraron un 69.12% de participación; pero en 1979, como ya lo anotamos, menos del 50% de los mexicanos empadronados acudieron a las urnas.

Si bien es cierto que en México se registra un alto índice de abstencionismo, no es ésta una característica propia de nuestro país, ya que si comparamos cifras y datos internos recientes, con las elecciones presidenciales

norteamericanas, advertimos que en el país vecino, no obstante contar con una enorme potencialidad económica y social, su índice de participación es casi similar al de México o quizá menor, lo que nos lleva a una evidente sorpresa: en los Estados Unidos se vota menos que en México.

Pero ello, no es en ningún momento motivo de conformismo para dejar a una lado las amplias posibilidades que en México prevalecen para desterrar la apatía electoral o la indiferencia política.

Cierto es que en nuestro país existen, (al igual que en los Estados Unidos), un gran porcentaje de personas que poseen medios económicos suficientes para suponer que su voto es irrelevante. También prevalece una gran mayoría que podríamos clasificar como impotentes políticos, porque en los momentos de las grandes decisiones políticas electorales, argumentan que su voto no afecta ni favorece al Gobierno. Y a estos últimos podríamos añadir otros más, quizá menos impotentes, pero con mayor sentido de rechazo: son los que no votan por considerar su abstención como protesta, como un sufragio para ellos mismos.

Con todo lo anterior, caemos en cuenta de que en México existe un partido más de los ya registrados: un partido que sin oficialidad, registro condicionado, plataforma política o bases jurídicas, prevalece incorpóreo en el acontecer

nacional, pero que surge vigoroso en período de elecciones. Se trata del Gran Partido del Abstencionismo, que aglutina una considerable porción de habitantes, restándole estatura política y validez a la democracia mexicana.

5. Reforma Política de 1986

De acuerdo con las reformas políticas que hemos venidos estudiando, toca ahora hablar de la de 1986 que surgió con las reformas constitucionales aprobadas por el congreso de la Unión el 11 de diciembre de 1986, publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y vigentes a partir del día 16 del precitado mes y año.

De estas reformas nos interesa ahora destacar la relativa al artículo 60, a continuación vamos a analizar su contenido.

"Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa, como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."

De la lectura del invocado precepto constitucional, se advierte que fue derogado el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, lo que nos parece un gran acierto jurídico y político, dada la inutilidad de este recurso, según las razones expuestas en páginas anteriores y a las que agregamos

Únicamente los siguientes conceptos del ilustre Don Ignacio L. Vallarta, quien decía al respecto:

"No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse en que se desnaturaliza el Poder Judicial, cuando se ingiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los Tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente. Si en lugar de estar limitada su competencia a llenar esa alta misión, se les faculta, no para que den a cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses del partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones y el orden público queda subvertido desde sus cimientos. Rudimentales, casi vulgares, como lo son, estas nociones sobre la naturaleza de ese poder, ellas han sido elevadas hasta la altura de una máxima fundamental del derecho público, desde que Montesquieu demostró científicamente la necesidad de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desde que por unánime consentimiento las constituciones modernas reconocen y consagran la verdad demostrada por ese publicista de que "no hay libertad posible si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo". Y hay que reconocer como necesaria consecuencia de esa máxima, que desaparece de hecho tal división de poderes, cuando uno usurpa las funciones de otro, cuando aquél ejerce las atribuciones de éste. Por

razones tan decisivas se ha demostrado que el Poder Judicial no puede conocer de cuestiones políticas, sino sólo de controversias susceptibles de asumir las formas jurídicas..."(29)

Sin embargo, como es de interés general, garantizar la efectividad del sufragio popular, el legal desarrollo del procedimiento electoral, así como la autenticidad y, principalmente, la imparcialidad de las elecciones, se creó por disposición constitucional un Tribunal con facultades para dictar resoluciones obligatorias sólo modificables por los Colegios Electorales, que constituyen la última instancia en materia de calificación del procedimiento electoral.

La integración, organización, competencia y procedimiento de este Tribunal se encomendó a la Ley Reglamentaria, cuyo estudio desarrollamos en el siguiente capítulo, dada su importancia para los fines del presente trabajo.

En relación a los otros aspectos relevantes de la reforma al artículo 60 Constitucional cabe destacar la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pues conforme al precepto anterior se constituía con 100 presuntos diputados, 60 de los cuales correspondían a los electos en los Distritos Uninominales, que eran designados

(29) Cit. por CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 261

por el partido político que había obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral y con 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, también designados por los partidos políticos de manera proporcional al número que para cada uno había reconocido la Comisión Federal Electoral, en función del porcentaje de votación que hubieran obtenido.

Con la reforma ya no existe la mencionada limitación numérica, pues previendo el nuevo texto del artículo 52 Constitucional que la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros, 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional, ahora forman el Colegio Electoral todos aquellos presuntos diputados que hubieren obtenido su respectiva constancia de la Comisión Federal Electoral, lo que seguramente redundará en una incontrovertible imparcialidad en la calificación de las elecciones.

Otra cuestión aparentemente nueva es la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, en la que participan tanto los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la Legislatura Local o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo, lo

que se explica si se toma en cuenta la reforma al artículo 56 Constitucional, conforme al cual la Cámara se renovará por mitad cada tres años.

Decimos que esta innovación es sólo aparente, porque de los antecedentes que han quedado expuestos se advierte que la renovación parcial de las Cámaras ha sido práctica establecida en otros ordenamientos fundamentales ya analizados.

6. Reforma política de 1993

A partir de 1977 y con el transcurso de los años fue ganando terreno el planteamiento formulado por diversos partidos políticos consistente en proponer la desaparición del sistema de autocalificación y la consecuente desaparición de los colegios electorales de las cámaras, y en su lugar configurar un sistema de calificación jurisdiccional que consolidara al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

"Con este propósito, el poder revisor aprobó una reforma a la Constitución, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993, y a resultas de la cual se reformaron los artículos 41 y 60 Constitucionales, que si bien conservan la estructura orgánica del tribunal ideada en 1990, le introducen los

cambios orgánicos y competenciales que se consideraron necesarios para que sus resoluciones puedan tener, en todos los casos, el carácter de definitivas e inatacables.”(30)

Las reformas de referencia dieron como resultado que en los términos del párrafo décimo tercero del artículo 41 Constitucional, se caracterice al Tribunal Federal Electoral ya no sólo como órgano jurisdiccional autónomo, sino que, además, se precisa que es la máxima autoridad jurisdiccional electoral, correspondiéndole a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración.

Asimismo, cabe destacar que en los términos de lo dispuesto en los párrafos decimocuarto y decimosexto del artículo 41 Constitucional, el Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y de la ley, las impugnaciones que en materia electoral federal presenten los partidos políticos, para cuyo efecto se dispuso que adicionalmente a las salas central y regionales del tribunal se debe integrar para cada proceso electoral una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá.

(30) OROZCO GOMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. 5a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 118

Como resultado de ello, ahora el Tribunal Federal Electoral se integra con una sala central, que es la única que tiene existencia permanente, con cuatro salas regionales que sólo funcionan durante el año del proceso electoral y con una sala de segunda instancia que se integra con vistas a cada proceso electoral y que funciona por un lapso aproximado de tres meses, siendo competente para conocer de los recursos de reconsideración que los partidos políticos pueden interponer en contra de las resoluciones de las salas del tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos, o bien para impugnar ciertos actos del Consejo General, en los términos de la ley.

Con base en las consideraciones previas, se puede decir que a partir de la reforma de 1993 intervienen en la conformación del tribunal los tres poderes de la Unión: al Legislativo le corresponde elaborar la ley que lo crea y regula su organización y funcionamiento; al Ejecutivo le corresponde proponer candidatos para ocupar los cargos de magistrados de las salas central y regionales del tribunal; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde proponer de entre los miembros de la judicatura federal, a cuatro de los cinco integrantes de la sala superior, toda vez que el magistrado presidente del tribunal por ministerio de la ley formará parte de dicha sala y la presidirá, y a la Cámara de Diputados le corresponde aprobar, en todos los

casos y por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, a los candidatos que deben integrar dichas salas, y en sus recesos dicha facultad le corresponde a la Comisión Permanente.

La reforma constitucional de 1993 dio lugar a la configuración de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que, como explicamos en su oportunidad, comprende dos momentos, uno administrativo y otro jurisdiccional.

El primer momento se efectúa en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral, toda vez que en los términos de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1993, se faculta al Consejo General, a los consejos locales y a los consejos distritales para formular la declaración de validez de las elecciones de diputados de representación proporcional, de senadores y de diputados de mayoría, respectivamente, hecho lo cual le corresponde al presidente del respectivo consejo expedir las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación; en caso de que éstas no sean impugnadas en el tiempo y forma que establece el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, ello dará como resultado, en los términos de lo dispuesto por el artículo 292, que las respectivas elecciones y sus cómputos sean consideradas válidas, definitivas e inatacables.

En caso contrario, si algún partido político impugna en tiempo y forma ante el Tribunal Federal Electoral alguno de los cómputos, las correspondientes declaraciones de validez de la elección, o la expedición de las respectivas constancias de mayoría y validez o de asignación, le corresponderá a dicho organismo calificar jurisdiccionalmente la elección impugnada y resolver en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional, y de manera definitiva e inatacable, ya sea en primera instancia (en los casos en que no se interponga en tiempo y forma el recurso de inconformidad) o en segunda instancia mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta sala serán definitivos e inatacables. La Ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que la sala de segunda instancia sólo tiene este carácter con relación a las resoluciones de las salas central y regionales que recaigan al recurso de inconformidad, pero a las que recaigan a los recursos de apelación, puesto que éstas en ningún caso pueden ser impugnadas.

Asimismo, se puede decir que la sala de segunda instancia, a través de las resoluciones que recaigan al

recurso de reconsideración, Únicamente puede modificar las resoluciones de fondo de las salas central y regionales, pero no por las que se tenga por no interpuesto un recurso, ni las de desechamiento o las de sobreseimiento.

7. Reforma Política de 1994

A través de la reforma constitucional de abril de 1994, instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, confiriéndole un mayor peso a los representantes de la ciudadanía.

Con este fin y a resultas de la actuación del poder revisor se conformaron los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 Constitucional para quedar como siguen:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de

los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Párrafo noveno:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Párrafo décimo séptimo:

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces

instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Párrafo décimo octavo:

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Del análisis que se haga de estas disposiciones se desprende que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, que asimismo reiteró que dicho organismo será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y ratificó que la organización de las elecciones se debe seguir orientando con apego a los principios propios

de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia, por ser éste el objetivo primordial de la reforma.

Ahora bien, con objeto de acentuar la independencia del organismo público responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales, se introdujeron ciertos cambios, mismos que dieron como resultado que se desplazara el centro de poder de decisión, toda vez que si bien el consejo general sigue teniendo una composición tripartita, los partidos políticos ahora tan sólo tienen voz pero no voto. lo que quiere decir que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recae en los consejeros ciudadanos que son seis y que tienen un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que son cinco y en los cuales, además, figuran los representantes de la mayoría y de la primera minoría de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y los cuales son de signo político diferente.

En consecuencia, la reforma legal del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1994, dio como resultado que se deposite en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Al respecto, cabe precisar que toda vez que a resultas de la reforma los consejeros magistrados del Consejo General fueron sustituidos por los consejeros ciudadanos, se propuso que estos últimos no necesariamente deben tener título profesional de abogado.

CAPITULO III

LA PROBLEMÁTICA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO
CONFORME A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990

La cuestión electoral en nuestro país es y sigue siendo un problema que quizás en un momento determinado y con la buena fe de nuestro gobierno, pero más que nada a los pedimentos y exigencias ciudadanas, se puede solucionar para beneplácito de la democracia misma y bienestar de México; es por ello que consideré oportuno puntualizar lo siguiente.

1. La organización electoral conformada en torno al
Instituto Federal Electoral creado en 1990

"Durante 1989 se configuraron diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideran necesarios los partidos políticos, las asociaciones y el cuerpo ciudadano en general. Del dictamen que a resultas de ello elaboró la comisión que se creó al efecto, se desprende que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaeciente por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había dominado la improvisación de los cuadros electorales, lo que

había obstaculizado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral."(31)

Así, a partir de entonces se comenzó a generalizar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial.

En el dictamen que formuló la comisión respectiva se señaló que como resultado de las deliberaciones que sucedieron en los diversos foros de consulta, se establecieron diversos puntos de coincidencia, mismos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- Precisar a nivel constitucional las bases normativas que deben regir a los organismos y a las funciones electorales.

- Partir del reconocimiento de que los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.

(31) SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. El financiamiento público de los partidos. 2a. edición. UNAM, México, 1995. p. 258

- Crear un organismo público dotado de autoridad que sea profesional y autónomo en sus decisiones; que se integre con personal profesional y calificado.
- Reconocer que las funciones electorales deben ser remuneradas salvo en los casos y niveles que señale la ley.
- Configurar un padrón electoral confiable.

También hubo coincidencia en que el organismo electoral debía agrupar íntegramente el ejercicio de las funciones electorales, de manera que las mismas no aparezcan disgregadas en instancias administrativas diversas, para de esta forma estar en condiciones de poder imprimir coherencia y unidad a todas las tareas inherentes a la organización electoral.

En el dictamen también se destacaron los puntos divergentes precisándose que la discusión se centró en lo relativo a las condiciones necesarias para asegurar la imparcialidad en la toma de decisiones de los órganos electorales. Al respecto se señaló que una línea se basó en el número de integrantes de los órganos y la forma de su designación como requisito de imparcialidad. Otra línea diferente planteó el imperativo de la certeza en la conformación de los órganos electorales y que para asegurar imparcialidad debía consagrarse dicho principio en la ley

suprema como requisito fundamental para el desarrollo de la función electoral, así como la necesidad de establecer y propiciar la profesionalización de los órganos electorales. También como garantía de imparcialidad fue planteada la creación de nuevas figuras (consejeros magistrados y consejeros ciudadanos) para conformar los órganos electorales, sujetos a requisitos expresos y estrictos de probidad, experiencia y conocimiento, y finalmente se señaló con insistencia la necesidad de reducir, a través de la ley, los márgenes de discrecionalidad de los órganos electorales.

"Así, con objeto de configurar una nueva organización electoral, distinta a la que había prevalecido hasta entonces, en octubre de 1989 un grupo de diputados sometió a la consideración del poder revisor de la Constitución una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, misma que en su oportunidad fue aprobada en los términos y condiciones que establece la Constitución, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990; a consecuencia de lo cual, y con relación a la organización de las elecciones, se adicionaron al artículo 41 constitucional los párrafos octavo, noveno, décimo y decimoctavo para quedar como sigue:"(32)

(32) SEGOVIA, Rafael. La Reforma Política. 2a. edición. Trillas, México. 1994. p. 292

Párrafo octavo:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

Párrafo noveno:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

Párrafo décimo:

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que disponga la ley.

Párrafo decimoctavo:

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 esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"En esa misma ocasión se propuso reformar y adicionar el artículo 5º Constitucional que contiene diversos principios que en su conjunto configuran la llamada libertad de trabajo, uno de cuyos contornos radica en que nadie puede ser obligado a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento y una justa retribución, precisándose algunas excepciones al respecto entre las que figura el señalamiento de que las funciones electorales y censales son obligatorias y gratuitas, disposición que obedece al propósito de garantizar que el Estado cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo tareas de la magnitud que supone todo proceso electoral o el levantamiento de un censo nacional, tareas que resultan de indudable interés para toda la comunidad."(33)

En vista de ello y con objeto de conciliar el respeto de dicha disposición, así como la necesidad de que el organismo público al que se le confíe la responsabilidad de organizar las elecciones federales pueda contar con personal calificado profesionalmente que le permita cumplir satisfactoriamente con su cometido, en esa misma ocasión, se reformó el artículo 5º Constitucional y se precisó que si bien las funciones electorales y censales son obligatorias y gratuitas, serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos establecidos por la Constitución y las leyes correspondientes. En cumplimiento de esta disposición el

(33) RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. La reforma política y los partidos políticos en México. 4a. edición. Siglo XXI. México. 1994. p. 314

"En esa misma ocasión se propuso reformar y adicionar el artículo 52 Constitucional que contiene diversos principios que en su conjunto configuran la llamada libertad de trabajo, uno de cuyos contornos radica en que nadie puede ser obligado a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento y una justa retribución, precisándose algunas excepciones al respecto entre las que figura el señalamiento de que las funciones electorales y censales son obligatorias y gratuitas, disposición que obedece al propósito de garantizar que el Estado cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo tareas de la magnitud que supone todo proceso electoral o el levantamiento de un censo nacional, tareas que resultan de indudable interés para toda la comunidad."(33)

En vista de ello y con objeto de conciliar el respeto de dicha disposición, así como la necesidad de que el organismo público al que se le confíe la responsabilidad de organizar las elecciones federales pueda contar con personal calificado profesionalmente que le permita cumplir satisfactoriamente con su cometido, en esa misma ocasión, se reformó el artículo 52 Constitucional y se precisó que si bien las funciones electorales y censales son obligatorias y gratuitas, serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos establecidos por la Constitución y las leyes correspondientes. En cumplimiento de esta disposición el

(33) RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. La reforma política y los partidos políticos en México. 4a. edición. Siglo XXI. México. 1994. p. 314

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales precisa las bases con apego a las cuales se configura el servicio profesional electoral, el cual cuenta con un estatuto normativo que regula el ingreso, el ascenso y las funciones de sus miembros.

2. La organización del IFE con apego a la reforma Constitucional de 1994

"A través de la reforma constitucional de abril de 1994, instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE, confiriéndole un mayor peso a los representantes de la ciudadanía."(34)

Con este fin y a resultas de la actuación del poder revisor se reformaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 Constitucional para quedar como siguen:

(34) ROMERO VARGAS, Iturbide. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. 7a. edición. Siglo XXI. México. 1995. p. 139

Párrafo octavo:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Párrafo noveno:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Párrafo decimoséptimo:

El Tribunal Federal electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Párrafo decimoctavo:

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Del análisis que se haga de estas disposiciones se desprende que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, que

asimismo reiteró que dicho organismo será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y ratificó que la organización de las elecciones se debe seguir orientando con apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia, por ser éste el objetivo primordial de la reforma."(35)

Ahora bien, con objeto de acentuar la independencia del organismo público responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales, se introdujeron ciertos cambios, mismos que dieron como resultado que se desplazara el centro de poder de decisión, toda vez que si bien el consejo general sigue teniendo una composición tripartita, los partidos políticos ahora tan sólo tienen voz pero no voto, lo que quiere decir que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recae en los consejeros ciudadanos que son seis y que tienen un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que son cinco y en los cuales, además, figuran los representantes de la mayoría y de la primera minoría de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y los cuales son de signo político diferente.

(35) MARTINEZ VERDUZCO, Arnoldo. Análisis electorales. 2a. edición. Diana. México. 1994. p. 89

"En consecuencia, la reforma legal del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1994 dio como resultado que se deposite en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal."(36)

Al respecto cabe precisar que toda vez que a resultas de la reforma los consejeros magistrados del Consejo General fueron sustituidos por los consejeros ciudadanos, se propuso que estos últimos no necesariamente deben tener título profesional de abogado.

3. Panorámica en torno a la organización del IFE

"A efecto de reglamentar las bases constitucionales a las cuales se han hecho referencia, el Congreso de la Unión aprobó el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, mismo que fue publicado con el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990 y a través del cual se creó al Instituto Federal Electoral(IFE) como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; el cual es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y para cuyo efecto agrupa íntegramente el ejercicio de las

(36) MEDINA, LUIS. Evolución Electoral en México contemporáneo. 4a. edición. Grafos. México. 1994. p. 216

funciones electorales a que se refiere el párrafo noveno del artículo 41 constitucional; consecuentemente, concentra a partir de 1990, por vez primera y de manera integral, funciones que antaño se encontraban dispersas, como la elaboración del padrón electoral, la organización de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral y educación cívica: la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral, el cual no existía con anterioridad."(37)

En los términos del artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, el IFE tiene como fines:

- a) contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) integrar el Registro Federal de Electores;

(37) MARTÍNEZ BAEZ ZAVALA, Iván. Ensayos sobre la Reforma Política. 7a. edición. SELECTOR. México. 1995. p. 235

d) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos-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.

El IFE cuenta con una estructura organizativa tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos estatales y distritales.

Los órganos centrales y nacionales del Instituto son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto concierne a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal y se integra con representantes de los poderes públicos, de la ciudadanía y de los partidos políticos, en los términos que analizaré en su oportunidad.

La Junta General se integra con el director general y los titulares de las direcciones ejecutivas a través de las cuales se atiende en forma integral y permanentemente las diversas actividades que comprende el proceso electoral, siendo dichas direcciones las siguientes: del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

La ley determina que los miembros de la Junta General no forman parte del Consejo General, y ya que en ese órgano la representación del Estado se actualiza a través de los cinco representantes de los poderes políticos y los cuales uno representa al Poder Ejecutivo y cuatro al Poder Legislativo.

Con relación al director general del IFE cabe señalar que a éste le compete la representación legal del Instituto así como dirigir, orientar y coordinar el trabajo de las direcciones ejecutivas que integran al Instituto, razón por la cual el COFIPE le confiere el derecho de concurrir a las sesiones del Consejo General con voz pero sin voto.

En el ámbito local, el Instituto cuenta en cada entidad federativa con una junta local ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo local que tiene su sede en cada una de las capitales de los estados.

Esta misma organización se observa en el ámbito distrital, ya que el instituto cuenta en cada distrito con una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital que tiene su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Las juntas locales y distritales son órganos permanentes y siempre se integran con un vocal ejecutivo, un vocal secretario, un vocal del Registro Federal de Electores, un vocal de Organización Electoral y un vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En cambio, los consejos locales y distritales son órganos que tan sólo tienen existencia durante el año del proceso electoral. Cada uno de estos consejos se integra con los cinco miembros de la junta respectiva (si bien a partir de 1993 sólo dos de ellos tenía voto y a resultas de la reforma de 1994 sólo uno de ellos tiene voto); con seis consejeros ciudadanos que representan a la ciudadanía, que cuenta con voz y voto.

Con bases en las consideraciones hechas valer se puede decir que el peso que se le confiere a la participación de los consejeros ciudadanos, tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales, representa el aspecto más novedoso de la nueva organización electoral ya que serán el factor determinante en los procesos de toma de decisiones;

en vista de ello el COFIPE exige que no tengan ningún compromiso, ni estatal ni partidista, puesto que a través de su actuación se debe concretizar la participación de la sociedad civil en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

4. La organización del IFE en el ámbito nacional

Con apego a lo dispuesto por el COFIPE, se puede decir que a partir de 1990 el Consejo General es el órgano de dirección de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

El primer director general del IFE se refirió a estos principios en los siguientes términos:

"1. El principio de legalidad debe ser entendido como la irreductible y cabal aplicación de la ley; sin defraudar su espíritu, sin torturar su letra, sin simular cumplirla.

2. Los principios de certeza y transparencia deben ser concebidos no sólo como un deber de información integral y permanente, sino como un hábito de conducirse sin ocultamientos ni dobles procedimientos.

3. El principio de imparcialidad no es otra cosa que supeditar cualquier interés personal o partidario al servicio de la democracia. La imparcialidad no es hija de neutralidad ideológica, sino de la admisión de una escala de valores; conforme a la cual el bien mayor, el de la democracia, resume a los demás, y es el fundamento único de nuestra ética profesional.

4. El principio de objetividad, que es el conocimiento seguro y claro de lo que es, y no de lo que queremos que sea. Ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no digamos desterrar la mala fe sino, incluso, reducir al mínimo la posibilidad de error."(38)

El principio de Independencia, como se explicó, fue adicionado a través de la reforma constitucional de marzo de 1994 y se concretiza en el hecho de que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones, tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales, recae en los consejeros ciudadanos que no deben tener ningún compromiso ni estatal ni partidista.

Ahora bien, la integración del Consejo General ha variado a través del tiempo, debiendo señalar que de octubre de 1990 a abril de 1994, se conformó con cinco consejeros

(38) LOAEZA, Soledad. El Partido de Acción Nacional y la oposición en México. 5a. edición PAN. México. 1995. p. 345

representantes del Estado con voz y voto, con seis consejeros Magistrados representantes de la sociedad con voz y voto, y con representantes de los partidos políticos nacionales cuyo número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiendo de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa

Desde 1990, el consejero representante del Poder Ejecutivo es el Secretario de Gobernación, quien funge como Presidente del Consejo General, en tanto que los consejeros del Poder Legislativo son dos diputados y dos senadores, correspondiéndole al partido mayoritario de cada cámara designar a un representante y a la primera minoría de cada Cámara designar al otro. Esta disposición dio como resultado que en atención a la integración que han tenido las cámaras a partir de 1990 los consejeros de la Cámara de Diputados han sido uno del PRI (mayoría) y otro del PAN (primera minoría) y que los consejeros de la Cámara de Senadores han sido uno del PRI (mayoría) y otro del PRD (primera minoría).

Por lo que hace a los consejeros magistrados, cabe señalar que esta figura vino a significarse como una de las principales innovaciones del COFIPE en su versión de 1990, toda vez que a través de ella se procuró darle participación al cuerpo ciudadano en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

De conformidad con lo dispuesto por la reforma constitucional de 1990 al artículo 41 Constitucional, para ser electo consejero magistrado se requería reunir ciertos requisitos que no podían ser menores que los requisitos que exigía el artículo 95 constitucional para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. En seguimiento de esta disposición, el artículo 76 del COFIPE, en su versión de 1990, exigía que las personas propuestas para fungir como consejero magistrado debían reunir ciertos requisitos tendientes a asegurar que quienes fungieran con este carácter fueran ciudadanos mexicanos, capaces, imparciales, honestos y peritos en derecho; para garantizar este último requisito se exigía que tuvieran título profesional de abogados.

En su oportunidad Manuel Barquín formuló un retrato de los consejeros magistrados en los siguientes términos:

"Quienes ostenten este carácter deben representar el interés superior de la ciudadanía y significarse como eficaces guardianes del orden jurídico y, en lo posible, mediar entre las posiciones antitéticas y las eventuales rivalidades entre los representantes de los partidos políticos. Por tanto, los representantes ciudadanos deben asumir funciones de supervisión e inspección de los órganos electorales cuya dependencia corresponde a estos Consejos. Asimismo, deben constituir un medio de comunicación para las quejas y observaciones que formule la ciudadanía... Los

consejeros magistrados y ciudadanos, como elementos destacados de los consejos, deben tener funciones colegiadas como asistir a las funciones de admisión, promoción y definitividad de los funcionarios y empleados del servicio profesional electoral, particularmente por el desarrollo de sus funciones de imparcialidad, profesionalismo y eficacia."(39)

Respecto a la forma como se debía elegir a los consejeros magistrados, cabe señalar que en el artículo 74 del COFIPE, en su versión de 1990 y en el décimo-sexto transitorio correspondiente, se establecían las reglas que al efecto se debían observar y a las cuales se les puede resumir de la manera siguiente:

Le correspondía al Presidente de la República proponer a la Cámara de Diputados una lista de por lo menos doce candidatos propietarios, y otra de 16 candidatos suplentes.

"Recibidas las propuestas, éstas debían ser turnadas de inmediato a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, las que nombrarían una subcomisión a efecto de que verificara el cumplimiento de los requisitos por cada uno de los candidatos propuestos, debiendo al efecto analizar

(39) BARQUIN, Manuel. La Reforma Electoral de 1986-1987 en México. 8a. edición. ALCO. México. 1995. p. 241

las actas, informes y constancias que expidieran las autoridades competentes."(40)

Hecha esta verificación, la subcomisión debía presentar un anteproyecto de dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en su caso lo debía someter a la consideración de la cámara.

Finalmente, le correspondía a la Cámara de Diputados elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y de entre los candidatos propuestos, a los que debían fungir como consejeros magistrados en el consejo.

Si con relación a algún candidato propuesto no se obtenía la mayoría requerida, se debería proceder a insacular al consejero en cuestión entre todos los candidatos propuestos que no hubiesen sido electos debiendo proceder a insacular, en primer término, a los propietarios y después a los suplentes.

También cabe precisar que al hacer la elección, o en su caso la insaculación, de los consejeros magistrados suplentes, la Cámara de Diputados determinaba el orden en el cual los nombrados suplirían las ausencias de los titulares o

(40) *Ibidem*. p.422

integrarían el Consejo General en el supuesto previsto por el entonces artículo 75. al que nos referiremos más adelante.

Por lo que atañe a la representación partidista ante el Consejo General cabe señalar que ésta era regulada por el artículo 74.6, que al efecto establecía que los representantes de los partidos políticos se determinaría con apego a las siguientes reglas:

a) un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa;

b) un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% hasta el 20% de dicha votación;

c) otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la votación; y

d) hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida.

Consecuentemente un partido político podía contar hasta con cuatro representantes en el Consejo General, dependiendo ello del porcentaje de votos que hubiera obtenido en la elección anterior de diputados de mayoría; en vista de ello, el COFIPE disponía que los partidos nacionales que tuvieran

mas de un representante podían designar a un representante común, que tendría tantos votos como número de representantes tuviera el partido.

También se disponía que los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la de la última elección, contarían con representante con voz pero sin voto.

"Los resultados de las consultas electorales de 1988 y 1991 determinaron que en el Consejo General de octubre de 1990 a abril de 1994, los partidos políticos contarán con el siguiente número de representantes: PRI, 4; PAN, 2; PRD, 1; PPS, 1; PFCRN, 1; PARM, 1; los partidos PMD, PT y PEM contarán con representantes con voz pero sin derecho a voto, dado que obtuvieron su registro definitivo con posterioridad a la jornada electoral de 1991."(41)

En caso de que algún partido político obtuviera su registro condicionado y en la elección respectiva alcanzara más del 1.5% de la votación y consecuentemente obtuviera su registro definitivo, tenía derecho a contar con representantes en el Consejo General con voz y voto, con lo cual aumentaba el número total de representantes de los partidos políticos ante dicho organismo electoral. En vista

(41) AULNEN, Jesús. Origen y desarrollo de los partidos. 2a. edición. Porrúa, México, 1994. p. 288

de ello y con objeto de mantener las condiciones que preservaran el equilibrio original en la composición de dicho órgano, en el artículo 75 se disponía que si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resultaba mayor a diez, el presidente de la república designaría, de la lista de consejeros magistrados suplentes aprobados por la Cámara de Diputados, un consejero magistrado por cada representante partidista adicional a dicho número.

"Así las cosas, a través de la reforma constitucional de 1994 se sentaron las bases que hicieron posible la reforma legal del COFIPE de abril de 1994 que, como ya hemos señalado, preservó la organización ideada en 1990, pero desplazó el centro de poder de decisión, toda vez que si bien es cierto que el Consejo General sigue teniendo una composición tripartita. También lo es que a partir de 1994 los partidos políticos tan sólo tienen voz pero no voto en dicho consejo, lo que quiere decir que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recae en los consejeros ciudadanos, que son seis y que tienen un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos, que son cinco."(42)

Como resultado de ello, en el presente el Consejo General se integra con un consejero del Poder Ejecutivo, con cuatro consejeros del Poder Legislativo, con seis consejeros

(42) *Ibidem.* p. 293

ciudadanos. todos los cuales tienen voz y voto, y con sendos representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto.

Ahora bien, por lo que hace a los representantes de los poderes públicos cabe señalar que éstos siguen siendo los mismos que se determinaron en 1990 y, como lo señalé en su momento donde el consejero fungía como representante del poder ejecutivo y el Secretario de Gobernación era facultado o habilitado para el cargo de Presidente del Consejo General, en tanto que los Diputados y Senadores en número de dos por cada Cámara eran los consejeros del poder legislativo, correspondiéndole designar al partido mayoritario a su representante y a la primera minoría de Cámara al otro. Esta disposición ha dado como resultado que en atención a la integración que han tenido las cámaras a partir de 1990, los consejeros de la Cámara de Diputados hayan sido y sean uno del PRI (mayoría) y otro del PAN (primera minoría) y que los consejeros de la Cámara de Senadores hayan sido y sean uno del PRI (mayoría) y uno del PRD (primera minoría).

Por lo que hace a los consejeros ciudadanos, cuyo antecedente inmediato son los consejeros magistrados de 1990, cabe señalar que esta figura es una de las principales innovaciones de la reforma de 1994, toda vez que es a través de su intervención como se trata de robustecer la independencia del órgano encargado de organizar la

preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

Quiere ello decir que la reforma constitucional de 1994 dio como resultado que se deposite en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Al respecto cabe precisar que toda vez que a resultas de la reforma los consejeros magistrados del consejo general fueron sustituidos por los consejeros ciudadanos, se propuso que éstos últimos no necesariamente deben tener título profesional de abogado.

Como resultado de ello, el legislador dispuso en el artículo 76, reformado en 1994, que los consejeros ciudadanos deberán reunir los requisitos que en dicho artículo se señalan y entre los cuales cabe destacar los siguientes:

a) y b)...

c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral:

e) al h)...

i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

En el artículo 77 reformado el 3 de junio de 1994, se precisa que los consejeros ciudadanos del Consejo General durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, de los estados o municipios de los partidos políticos. Tampoco podrán aceptar cargo o empleo remunerado de particulares que implique dependencia o subordinación.

Los consejeros ciudadanos podrán recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, de regalías, derechos de autor o publicaciones, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función; podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

Asimismo, se dispone que para cualquier precisión sobre la interpretación de este artículo, se recurrirá al Tribunal Federal Electoral.

En los términos de lo dispuesto por el artículo 74-5, los consejeros ciudadanos serán electos conforme a las bases siguientes;

a) cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios;

b) de esta lista, la comisión correspondiente elaborará dictamen individual en la que se contenga la fórmula de los consejeros ciudadanos propietario y suplente. La Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de los consejeros serán votadas conforme al procedimiento que se marque en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo de votaciones (este sistema fue delineado a través de la reforma instrumentada y aprobada por el Congreso de la Unión ya publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1994; a raíz de que la elección de consejeros ciudadanos que tuvo verificativo en mayo de 1994, se puso de manifiesto que el sistema delineado en ese entonces dejaba mucho que desear);

c) si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores;

d) para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, serán electos seis consejeros de la lista adicional que para ese efecto integren los grupos parlamentarios. En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c) anteriores. Las ausencias serán cubiertas por los suplentes en el orden que determine la cámara al elegirlos;

e) los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años; y

f) las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la propia cámara en sus ordenamientos internos.

Por lo que hace a la representación de los partidos políticos nacionales cabe señalar que éstos, a partir de 1994, tan sólo tienen voz pero no voto en las decisiones del consejo y pueden en todo tiempo ser sustituidos, dando con oportunidad el aviso correspondiente al presidente del consejo.

Con relación al funcionamiento del Consejo General, cabe señalar que el artículo 78 dispone que durante los dos años anteriores al proceso electoral dicho órgano colegiado se debe reunir en sesión ordinaria cada tres meses y se faculta al presidente del Consejo para convocar a sesión

extraordinaria cuando lo estime necesario o bien a petición que le formule la mayoría de los representantes de los partidos.

En cambio, durante el año del proceso electoral el Consejo General se debe reunir dentro de la primera semana del mes de noviembre (primera semana de enero de 1994 en los términos de la fracción primera del artículo octavo transitorio) y a partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso deberá sesionar, por lo menos, una vez al mes.

"Respecto al quórum de asistencia y de votación, el artículo 79 dispone que para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos. Cabe destacar que a resultas de la reforma de 1994 se derogó la expresión que hasta entonces señalaba que en caso de empate, sería de calidad el del presidente."(43)

El director general y el secretario general del Instituto Federal Electoral concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto. La secretaría del consejo estará a cargo del secretario del Instituto Federal Electoral.

(43) ALCOCER, Jorge. Los observadores electorales. 5a. edición. Trillas. México. 1994. p. 345

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 82 al Consejo General, cabe destacar las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del instituto.
- Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.
- Designar al director general del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros conforme a la propuesta que presente el presidente del propio consejo.
- Designar al secretario general y a los directores ejecutivos del Instituto por el voto de dos terceras partes de sus miembros conforme a la propuesta que presente el director general.
- Designar, a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al de la elección (31 de enero de 1994, en los términos del artículo octavo transitorio), por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los consejos locales.

- Resolver el otorgamiento del registro de los partidos así como sobre la pérdida del registro, y registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos.

- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.

- Dictar los lineamientos relativos al servicio del Registro Federal de Electores.

- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales.

- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una de ellas, y determinar la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada circunscripción plurinomial.

- Aprobar el modelo de la credencial para votar, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.

- Registrar las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos; registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional; y registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, así como las candidaturas a senadores.

- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de diputados por este principio, determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas a más tardar el 23 de agosto del año de la elección (23 de octubre para las elecciones de 1994 en términos del artículo octavo transitorio).

- Determinar el tope máximo de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados de mayoría.

- Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional y de los recursos de inconformidad interpuestos.

- Resolver los recursos de revisión que le competan.

En este estado de cosas cabe señalar que a resultas de la reforma de 1994 se adicionó un segundo párrafo al artículo 82 en el que se dispone que el Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.

5. El caso Huejotzingo Puebla

El caso Huejotzingo parece condenado a ser un clásico. Contiene los suficientes ingredientes para serlo. Por principio de cuentas, Huejotzingo como tema se abrió terreno en las postreras celebraciones del crecimiento de la ola blanquiazul de 1995. Acción Nacional había obtenido el año pasado acaso más de lo que nunca calculó, y sin embargo tuvo la osadía, al decir de sus críticos más consistentes, de reclamar un municipio que hasta entonces nunca formó parte de los cálculos geoestratégicos de nadie. Exceso, borrachera triunfalista, despropósito o veleidad, podrían ser conceptos que describirían la nueva beligerancia o intransigencia panista. Sin embargo, todos se fueron haciendo cómplices de esa "desproporción" blanquiazul, al grado que pronto convirtieron al antes ignorado municipio poblano de Huejotzingo en símbolo y estandarte de muy caros principios.

"La consigna de que la democracia pasa por Huejotzingo, pronto se vio retroalimentada por otra que, aunque nunca se llegó a frasear así, podía haber rezado: El Estado de derecho pasa por Huejotzingo."(44) Exageración idéntica, que no se hacía cargo de la cantidad de conflictos municipales que han encontrado salida por la vía del nombramiento de nuevos consejos con la pluralidad necesaria para solucionar los litigios. Hasta aquí únicamente asistíamos a un debate principista, pero podíamos sospechar que tras la solución del caso había en juego algo más que un gobierno municipal.

Así, el estandarte comenzó a tener traducciones o implicaciones prácticas que reclamaron atención. Además de principios, se ponían en juego estrategias políticas. La célebre, por más expectativas que por materialización, reforma electoral definitiva procesada en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, no alcanzó a constituirse en el referendum esperado, cuando llegaron las dudas y los temores de que sus impulsores tenían una coalición frágil. En esas circunstancias el regreso del PAN a las negociaciones era indispensable. Y de nuevo, cuando los dos bandos vociferan demasiado, el perdedor debe emprender el penoso ejercicio de tragar palabras. Donde había legitimidad intransigente, hoy hay decisiones personales y gestos de madurez para evitar males mayores.

(44) Periódico La Jornada, Sección Política. Mayo de 1996.
p. 14

Varias lecciones. En el torneo de la pureza rápidamente se olvida que se está hablando de política y políticos; así, ejercer presión para revertir algo que se vive como agravio, es calificado como chantaje. Me parece que en todo caso se puede hablar de chantajes eficientes o ineficientes, pero reclamar que se ejerza presión es desnaturalizar la política, hasta el grado de pensar que ésta es sólo un torneo de estaturas morales. Llegar al exceso del gobernador Bartlett que cree que el PAN mantiene secuestrado al país, y su fuerza la obtiene de tener una pistola en la cabeza, es una medida de la clase de miradas que se le dieron al problema y adicionalmente llevaría a preguntar, si el gobernador se hace cargo de la metáfora, el problema es la pistola, el secuestrador o el país?

Un segundo problema es el alegato de la legalidad. Efectivamente, a todos nos iría mejor si nuestros comportamientos se normaran por el mundo de las leyes, pero es demasiado frecuente que ahí donde la legalidad se percibe insuficiente, se apela a la "voluntad política". A nadie conviene acostumbrarnos a la existencia de una suerte de apelación de última instancia que para destrabar conflictos muchas veces tiene que pasar por encima de la legalidad, o al menos hacer malabares con la ley.

Finalmente, una vez salvado el obstáculo que impedía el avance de una reforma electoral (y sin garantías, por cierto,

de que aparezcan pronto nuevos pretestingos" de otro signo en el camino) cabe esperar que por fin los partidos concluyan los arreglos necesarios para evitar que el reino de la política siga tan apartado del reino de las leyes.

Podemos decir sin lugar a dudas, que el caso Huejotzingo es una clara muestra de nuestro absoluto subdesarrollo político. Huejotzingo, como prueba de lo mucho que nos falta por recorrer en ese camino pomposamente denominado transición a la democracia.

Todavía, como bien lo muestra el caso del famoso municipio poblano, está muy lejos el momento en el que la simple y llana voluntad popular resuelva las asignaciones de poder. Todavía muestran los bíceps poderosos quienes en las cúpulas discuten, pelean y deciden, mientras al otro lado de las vitrinas muestran sus caras hambrientas quienes aspiran a unas migajas de democracia y civilidad política.

"Bartlett, como es bien sabido, resume las virtudes o defectos del sistema, según queramos ver las cosas. General con el pecho lleno de medallas ganadas en los trasiegos electorales, el ahora gobernador de Puebla será recordado siempre por su histórica caída del sistema en 1988. Actualmente, el ex-secretario de Gobernación ha acaudillado desde la capital poblana un vigoroso intento por hacer prevalecer en la práctica política los mejores argumentos del

priísmo prehistórico: colusión PRI-gobierno, uso de recursos públicos para promover electoralmente a su partido, maniobras electorales para adjudicar al tricolor los triunfos que las urnas no le dieron."(45)

Frente a ese intento se ha levantado la justa protesta del panismo poblano, que pudo arrebatarse al gobernador, y a su gran ejecutor electoral, José María Morfín, espacios de poder donde era impensable la adulteración de resultados. Hubo otros lugares, como Huejotzingo, donde Bartlett desplegó otras artes, como el retorcimiento jurídico y la promoción de resoluciones judiciales amañadas para finalmente darle satisfacción al PRI.

6. El caso Guanajuato

La voz de Luis Donaldo Colosio tronó cuando reveló que fue el PRI, a través del Congreso de Guanajuato, el que designó como gobernador interino al panista Carlos Medina Plascencia.

Pero advirtió:

(45) *Ibíd.* p. 15

"Este mandatario interino no llegará a la gubernatura por medio del voto popular. Por lo tanto, está obligado a hacer su trabajo de manera imparcial, por breve que sea."(46)

Los 157 consejeros que integran la élite priísta, apilados en el vestíbulo del auditorio "Elías Calles", escucharon por fin el informe del presidente del PRI en torno a las recientes elecciones federales.

"Colosio manifestó que la renuncia de Ramón Aguirre fue por razones de partido. En Guanajuato no hubo fraude, no hubo componendas: La dimisión de nuestro candidato no fue reconocimiento a supuestos fraudes electorales. Con su renuncia se preserva la paz social."(47)

Aceptó que los votos depositados a favor del PRI el pasado 18 de agosto fueron como una calificación favorable y positiva a la gestión política y económica del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Reiteró que el PRI ganó en Guanajuato. "Los votos que nos dieron el triunfo. El volumen de sufragios nos llena de legítima satisfacción."(48) Los consejeros, la crema y nata del PRI, escucharon con atención. Al final algunos de los

(46) Revista Epoca. Sección Política. Marzo. México. 1988.
p. 12

(47) *Ibidem.* p. 13

(48) *Ibidem.* p. 13

prominentes priístas dieron su opinión: "Fidel Velázquez Sánchez (CTM): Ramón Aguirre es mi amigo; Socorro Díaz: No es hora de buscar culpables; Luis Ferro, líder del PRI en Guanajuato: No hay rebelión priísta en el estado."(49)

"El quizá futuro líder de la Cámara de Diputados, Fernando Ortiz Arana: Fue una decisión difícil; Emilio M. González: No existen pruebas de un fraude.

Final feliz.

Y Colosio habló:

No hay derrotas ni victorias definitivas."(50)

Es un mito que la sociedad mexicana sea inmutable, primitiva y carente de sofisticación. Pero eso no parecería evidente si uno lee los diarios de los últimos días. En la prensa de los días posteriores a las lecciones, la imagen que queda del más reciente proceso electoral es confusa. Por una parte, prácticamente todo mundo, tanto personas neutrales como personas interesadas, reconocen un triunfo extraordinario del PRI en las elecciones federales. Por otra parte, sin embargo, se ha creado un debate interminable y cada vez más bizantino sobre el significado de las mismas. Un componente de este debate se refiere a las irregularidades que privaron en diversos ámbitos del proceso, sobre todo en

(49) Ibídem. p. 14

(50) Ibídem. p. 15

las elecciones estatales de Guanajuato y San Luis Potosí. Pero lo más bizantino de todo se refiere menos al proceso electoral mismo, que a las afirmaciones que se han venido haciendo sobre los electores.

Las elecciones tienen un solo propósito: satisfacer el requisito central de un sistema político representativo, que es el de designar representantes. La población, a través de las urnas decide en quién quiere que se deposite esa función política que es la de la representación. Por décadas, la mayoría de la población, en la mayoría de las elecciones, votó por el PRI. Ese tiempo ya se acabó, aun cuando el voto mayoritario del pasado 18 de agosto haya sido nuevamente para el PRI. México empezó a cambiar desde 1968 y para 1988 el cambio se evidenció en forma cabal. Eso, sin embargo, tampoco implica que el cambio va en una sola dirección.

Mucha gente, sobre todo los miembros de los partidos de oposición, llegaron a la conclusión en 1988 de que la caída del PRI era incontenible y que su fin era sólo cuestión de tiempo. El gobierno de Salinas decidió actuar con toda su fuerza para contener el declive y recuperar parte del terreno perdido: se dedicó a apresurar la reforma económica, a atender enormes rezagos sociales y a articular una extraordinaria colación política. El resultado fue evidente en los últimos comicios: el PRI logró una impresionante recuperación, en tanto que el PRD sufrió un extraordinario

revés. De hecho, tanto el PAN como el PRD retornaron a sus dimensiones históricas. Aunque hay las más diversas reclamaciones sobre irregularidades electorales, ninguna de éstas cambiaría el resultado del 18 de agosto, al menos no a nivel federal. Por ello, es procedente analizar qué es lo que ha ocurrido para llegar a un cambio tan importante en tan corto plazo.

Quizá el fenómeno central que se evidenció en agosto pasado fue precisamente el hecho de que la sociedad mexicana está cambiando a pasos agigantados. Los partidos y personas que argumentan que es imposible un cambio tan acelerado en realidad desprecian el potencial de la sociedad y del actual programa económico gubernamental. Ante todo, es importante no ver las elecciones del 91 en un vacío: si se contrastan los resultados de agosto de 1991 con los de 1988 y 1985 resulta evidente que el PRI logró un cambio en la tendencia hacia su deterioro, que de hecho ya se manifestaba desde los setenta. Sería fácil afirmar que la razón del cambio es el fraude electoral. La realidad, sin embargo, es simple y llanamente que el programa gubernamental es muy popular, que al Presidente se le percibe en forma muy favorable y que las expectativas de la población son muy positivas respecto al futuro. Todo esto se transformó en un vuelco hacia el PRI.

Si uno realizara un análisis sociológico de los votantes, tendría que concluir con que la población es muy

sofisticada y ha sabido enviar mensajes claros y transparentes al gobierno. De otra manera, no se explicaría la paz que priva en el país. Si la población en general no creyera que su voto correspondiera con el resultado anunciado, estaría protestando en forma incontenible. Tal es el caso de Guanajuato, por ejemplo, donde el hecho de que haya habido un malestar tan generalizado, independientemente de quién ganó de hecho, llevó a la única conclusión posible: tendrá que haber otras elecciones.

La sofisticación de la población va más allá de lo que parece: el PRI no ganó en todas las localidades ni recuperó todas las ciudades que antes había perdido. En algunos casos, como Guadalajara, el PRI recuperó la ciudad, al igual que el Distrito Federal. De la misma manera, la población de Baja California demostró su habilidad para enviar mensajes claros y precisos: igual votó por el PRI en Tijuana en forma muy superior que en 1988, que eligió al candidato del PAN para senador del Estado.

En honor a la verdad, los bajacalifornianos ya habían mostrado esa habilidad en 1988 y 1989 cuando, con espacio de unos cuantos meses, votaron por el Frente primero (elección nacional) y por el PAN después (gobernador). El PRI no ganó en todas las zonas urbanas, como fueron los casos de León, Mérida, San Luis y Tampico. Más importante que todo esto es que el voto urbano fue muy superior al rural o, puesto de

otra manera, que la abstención urbana fue menor que la rural. Todo esto confirma la tesis de que la política económica actual tiende a favorecer (y a ser favorecida por) una sociedad moderna y urbana, en contraste con la vieja política de desarrollo.

Todo parecería indicar que la población supo enviar su mensaje con toda precisión: la gente quiere buenos candidatos y está dispuesta a premiar al gobierno cuando hace bien su trabajo. Después del 88, es esperable que si el programa gubernamental no tiene éxito en los próximos años y/o si el PRI vuelve a designar candidatos sin el menor arraigo o interés por la población, el resultado del 94 será desastroso para el PRI.

En términos electorales, en agosto de 1991 murieron tres mitos: primero, que la sociedad mexicana es inmutable. El voto por el PRI demuestra que hay un gran cambio en México y que la sociedad (y, de hecho, el PRI) se han estado adaptando a las nuevas circunstancias, rompiendo con el aparente inmovilismo que los partidos de oposición percibían y por lo cual suponían que en 1991 se repetirían los resultados de 1988. Segundo, que el PRI sólo puede ganar por el fraude en las zonas rurales: lo más interesante de 1991 es que el factor determinante del voto priísta a nivel nacional fue el urbano, cuya población decidió apoyar la modernidad que representa la reforma económica. Al PRI y a los demás

partidos les fue según como la población calificó al gobierno y a los diversos candidatos tanto en las campañas como en el desempeño de los tres años anteriores: no una mala medida de sofisticación electoral. Tercero, que la abstención favorece al PRI: en los resultados de agosto, una mayor votación no sólo no afectó al PRI, sino que en parte lo benefició. Es de esperar que el voto rural, que mostró mayor abstención en estos comicios que el urbano, tienda a disminuir su importancia política relativa en años próximos.

El fin de estos mitos demuestra que la sociedad no es inmutable y que sabe responder a los cambios. Por ello, de ahora en adelante, los partidos tendrán que percatarse de lo que podríamos llamar la nueva realidad: o cambian para alcanzar la sociedad, o ésta los va a rebasar.

En anticipación a la evolución electoral del país en los próximos años, quedan tres temas centrales. El primero se refiere a la capacidad del PRI por cambiar, eliminar sus vicios ancestrales y, sobre todo, romper el cordón umbilical con el gobierno: sólo así logrará terminar, de una vez por todas, con las acusaciones de que es objeto y que tienen una evidente justificación histórica. El segundo tema electoral para el futuro tiene que ver con el PAN y el PRD: el primero mantuvo su porcentaje histórico, lo que demuestra la existencia de una fuerte base política en ese partido: para que trascienda ese umbral, sin embargo, será necesario que

defina un programa de trabajo que sea compatible con las realidades de México de hoy y no con las de los setenta.

Por lo que toca al PRD, la votación alcanzada en 1991 apenas y supera la votación histórica del Partido Comunista, del PSUM y del PMS: en su calidad de movimiento, más que partido, tendrá que esperar a que todo le salga mal al PRI y al gobierno para poder volver a crecer, a menos de que esté dispuesto a trabajar como partido y desarrollar una base partidista como la del PRI y el PAN.

El tercer gran cambio en el sistema electoral tendrá que venir del gobierno. Será ahí donde deberá modificarse todo lo que está mal con el sistema electoral actual y crear las condiciones para que un sistema tan bien concebido como el de 1991 no acabe viéndose tan mal (o hasta peor) que el de 1988. El gobierno tendrá que crear las condiciones para que todos los partidos tengan igual capacidad de competir, ya en ausencia de apoyos, legales o ilegales, del gobierno al PRI.

Finalmente, el gobierno podría articular un cambio más ambicioso y grande, que permita salvar y aprovechar lo bueno que tiene el PRI, quitarle todo lo que lo vicia y que impide que el PRI y el país progresen, y convertirlo en un verdadero partido político.

El camino a la democracia es difícil y complejo, pero es asombroso lo rápido que la sociedad mexicana ha ido asimilando una cultura y un proceso de cambio que, históricamente, le habían sido prácticamente ajenos. El hecho de que la sociedad mexicana está cambiando tan rápido es la mejor razón para asegurar que va a cambiar mucho más.

7. El caso Tabasco

La permanencia de Roberto Madrazo en la gubernatura de Tabasco, una de nuestras mayores vergüenzas nacionales, genera reflexiones de diversa índole, pero más allá de consideraciones legales y de los caminos que pueda tomar la querrela perredista y social contra el dispendioso personaje, hay un aspecto de cuya importancia no parece percatarse el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, o bien pretende soslayarlo.

Se trata del impacto que el Caso Tabasco tiene en la credibilidad del Presidente y de su gobierno. Al margen de indignaciones y resentimientos, las exoneraciones y espaldarazos a Madrazo desacreditan el discurso gubernamental, enfrentan la palabra al hecho y deterioran la base de confianza imprescindible para gobernar en los tiempos difíciles a los cuales debe enfrentarse Ernesto Zedillo.

Así, merced al efecto Madrazo, casi cada pronunciamiento presidencial, de rasgos positivos por lo general, es posible

confrontarlo con el llamado *Tabascogate* y el resultado es desfavorable. Por ejemplo:

- Si el mandatario habla contra el narcotráfico y el lavado de dinero, es obligado recordar que los fondos usados por Madrazo en su campaña comicial han sido relacionados con el lavado de dinero.
- Si el Presidente censura los enconos y discordias, la condena no puede tomarse en serio después de que precisamente su visita a Tabasco agravó los que ahí ya existían.
- Si habla contra la corrupción, vienen a la mente las aportaciones al fideicomiso del PRI tabasqueño hechas por Carlos Cabal Peniche, actualmente perseguido por una serie de delitos cuyo denominador común es la corrupción.
- Si el Ejecutivo alude a la urgencia de concretar la reforma política, no es difícil recordar que el verdadero problema de México en materia electoral no es tanto de leyes cuanto de prácticas, y el caso de Madrazo es paradigmático porque a pesar de las pruebas acumuladas sobre sus gastos de campaña no se ha actuado en su contra, de donde se colige la inutilidad de leyes e instituciones si las unas no se aplican y las otras no funcionan.
- Si el mandatario habla de la consolidación de México como un país de leyes, aflora el mismo razonamiento

anteriormente citado. Ciertamente, las leyes ubican en el ámbito estatal la jurisdicción de los delitos comiciales de Madrazo, pero ante la imposibilidad de que el aún gobernador se enjuicie a sí mismo, pues a esto equivaldría suponer que la procuraduría tabasqueña lo hiciera, el Constituyente previó las instancias y las formas de actuar contra quien estuviera en esa situación.

Conviene acotar que la exoneración de las autoridades estatales a Madrazo, determinada el sábado 6 de julio, se produjo con la obvia y colateral intención de reducir las posibilidades del líder tabasqueño Andrés Manuel López Obrador para alcanzar la presidencia nacional de su partido, el PRD. Vana pretensión. Cuando escribo estas líneas todavía no es posible tener resultados definitivos de la elección partidaria sin precedente en el país, pero seguramente cuando el lector las lea, ya se tendrán datos firmes sobre su triunfo que, para muchos, era seguro desde meses atrás.

De vuelta a nuestro tema central, ejemplos de cómo el caso Tabasco pone en evidencia el discurso del gobierno y erosiona la credibilidad del Presidente podrían multiplicarse, pero los apuntados bastan para sustentar tal afirmación. No obstante, el mandatario ha tomado partido por Madrazo debido a razones poco claras, aunque muy probablemente relacionadas con el deseo de complacer a los sectores duros del PRI, aquellos que pretenden llegar al

nuevo milenio con usanzas de mitad de este siglo, sin percatarse de los nuevos tiempos a los cuales el PRI deberá adaptarse, renunciando a viejos e ilegítimos privilegios, so pena de ser arrollado por los vientos democráticos que ya han comenzado a soplar.

En otras palabras, el Presidente está siendo presionado, y él lo permite, por las fuerzas priístas más negativas, y en relación con Tabasco ha determinado sus acciones con arreglo a las querencias de éstas. Esa parece ser la explicación más racional a su conducta, pues a estas alturas sería aberrante estar convencido de que a Madrazo le asiste la razón. Como quiera que fuere, nada puede eximir al Ejecutivo de su responsabilidad política en el caso Tabasco, menos aún si sus acciones respaldan al todavía gobernador. Y esto, visto incluso desde la perspectiva gubernamental, es un precio demasiado alto para el *Tabascogate*.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA REFORMA POLITICA ELECTORAL DE
1986 - 1997 A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Después de 18 meses de negociaciones, el Presidente Ernesto Zedillo y los dirigentes nacionales del PRI, PAN, PRD y PT, suscribieron los acuerdos para la reforma electoral federal y la reforma política del Distrito Federal. Es por ello que a continuación expongo de una manera analítica los principales puntos de la reforma política electoral.

1. Panorama general de la reforma

Con la firma del documento, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión citará hoy a un período extraordinario de sesiones, que iniciaría la próxima semana, para que se discuta y apruebe el proyecto de iniciativa de reformas a la legislación electoral.

La firma del documento se celebró en el Palacio Nacional y acudieron el Gabinete en pleno, consejeros ciudadanos y líderes parlamentarios.

La propuesta contiene modificaciones a 17 artículos constitucionales, y establece 15 artículos transitorios referentes principalmente a la elección de delegados del

Distrito Federal, consejeros ciudadanos, Jefe del Gobierno del D.F., leyes locales electorales y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia.

Entre los acuerdos, destaca que cada partido sólo podrá tener un 8 por ciento máximo de diputados plurinominales con respecto de su votación nacional.

Se definió una nueva fórmula para la integración del Senado, por lo que la elección de los 32 senadores que serán renovados en 1997 se hará por el principio de representación plurinominal.

Los representantes partidistas acordaron la ciudadanización del IFE, al excluir al Poder Ejecutivo del Consejo General, y se incrementó de seis a ocho el número de consejeros electorales.

Zedillo reconoció el esfuerzo de las dirigencias y los líderes de los grupos parlamentarios para concretar la reforma y porque "han sabido privilegiar el interés general de sus intereses particulares".

"Estoy seguro (...), esta iniciativa de reforma es producto del esfuerzo de todos, así también su aplicación escrupulosa será responsabilidad de todos.

Unidos en nuestra pluralidad, damos un paso decisivo e irreversible en la construcción del pleno desarrollo democrático con que México llegará a un nuevo siglo."(51)

En tanto, al dar lectura a los acuerdos partidistas, Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, quien fue mediador en las negociaciones políticas, dijo que se cuenta con los elementos para afirmar que se logrará una reforma electoral definitiva.

Para arribar a la primera reforma electoral de consenso en la historia del país, PRI, PAN, PRD y PT tuvieron que negociar durante 19 meses en una mesa en la que más de una vez hizo falta por lo menos un interlocutor.

Del compromiso asumido por el Presidente Ernesto Zedillo, en el mismo día de su toma de posesión, al anuncio del acuerdo, hubo varios episodios: se firmó un acuerdo formal, se realizó un seminario de análisis, hubo cambio de secretario de Gobernación, renovaron dirigencia nacional PAN y PRD, se instalaron mesas plurales de trabajo en ambas Cámaras del Congreso, y se pelearon los legisladores priístas por la redacción de la iniciativa.

(51) Periódico Reforma, Sección Política. Julio 29, México, 1996. p. 4A

"La negociación del nuevo sistema electoral que normará las elecciones federales a partir de 1997, inició el 17 de enero de 1995 con la firma en Los Pinos de los *Compromisos para un Acuerdo Político Nacional*, por parte de los cuatro partidos y el entonces secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma."(52)

Sin embargo, desde ese acuerdo hasta su renuncia el 28 de junio del mismo año, no hubo avances.

Cien días después de instalada la mesa del diálogo nacional, el PRD se retiró de los trabajos en protesta por la nula respuesta del Gobierno federal a sus denuncias de fraude electoral en Tabasco.

Dos meses más tarde, la mesa de diálogo se quedó sin un integrante más, tras la salida del PAN por el supuesto fraude electoral en Yucatán.

Los panistas, encabezados entonces por Carlos Castillo Peraza, condicionaron su regreso hasta que el Gobierno demostrara "en los hechos" el cumplimiento de sus compromisos. También demandaron la designación de un nuevo director del Instituto Federal Electoral en lugar del interino Agustín Ricoy, quien aún se mantiene en el cargo.

(52) *Ibíd.* p. 4A

Tras el abandono del PRD y el PAN, el PT optó por retirarse también.

Y mientras la mesa del diálogo permanecía desierta, intelectuales, académicos y dirigentes de los partidos realizaron el Seminario del Castillo de Chapultepec, del que surgió una propuesta de 50 puntos.

Surgió en el Congreso el Grupo Exhorto, integrado por diputados y senadores del PRI, PRD y PT, para convencer a las dirigencias de sus respectivos Partidos y al PAN de regresar a los trabajos, pero sin mayores resultados.

Después del nombramiento de Emilio Chuayffet en sustitución de Moctezuma, el 23 de octubre, los Partidos de oposición aceptaron retornar.

En febrero de 1996, el PAN vuelve a retirarse argumentado fraude a favor del PRI en las elecciones municipales de Huejotzingo, Puebla. Los blanquiazules regresaron el 20 de mayo, ya con Felipe Calderón como nuevo dirigente, luego de rectificarse el resultado de la elección en Huejotzingo.

Durante la ausencia del PAN, los demás partidos y Gobernación enviaron a la Cámara de Diputados sus propuestas de reforma, a las que se sumó poco después el blanquiazul.

Aun cuando el PAN regresó a la mesa, las diferencias siguieron permeando la redacción de la iniciativa e incluso amenazaron con romper de nuevo los acuerdos.

Tanto, que el 17 de julio de 1996 priístas, perredistas y petistas estuvieron a punto de convocar sin el PAN a un período extraordinario de sesiones para concretar los trabajos no lo hicieron porque entre los 3 partidos no tenían la votación suficiente para aprobar la reforma.

No obstante, las negociaciones continuaron hasta el consenso para finalmente aprobarla.

2. Planteamiento del PAN

El acuerdo para la reforma electoral representa una esperanza, pero no significa que la transición política haya culminado, advirtió Felipe Calderón Hinojosa, líder nacional del Partido Acción Nacional en la firma del acuerdo para la reforma en el Palacio Nacional.

"Reconoció que los Partidos mantuvieron una actitud responsable para lograr el acuerdo por consenso, pero insistió en que más importante que el perfeccionamiento de la normatividad electoral, es la voluntad política real de terminar de una vez por todas con la separación que existe en México entre la norma y los hechos.

"Representa la oportunidad de, por la vía del consenso, comenzar a poner punto final a un largo proceso de transición política que habiendo iniciado a mediados de los 80 se ha prolongado demasiado.

"Se trata de un consenso apenas inicial, que tendrá que ser confrontado en la práctica con grupos, intereses, inercias de quienes usufructuarios del viejo sistema antidemocrático se han opuesto y se opondrán a los avances democráticos, sostuvo.

"Hemos arribado a un consenso en medio de una Patria convulsionada por los cambios, la incertidumbre, la corrupción y la violencia."(53)

3. Planteamiento del PRI

Aunque con los acuerdos se avanza en la construcción de la democracia, son necesarias la voluntad permanente y la acción cotidiana de todos los actores políticos, afirmó Santiago Oñate, líder nacional del PRI.

"Al exponer la postura de su Partido en torno a la propuesta de reforma, señaló que corresponde ahora a los organismos políticos definir su conducta respecto a las

(53) Cfr. Periódico Reforma. p. 5

normas acordadas y privilegiar en las contiendas electorales al ciudadano por encima de los Partidos.

"Lo primero, la legalidad; lo secundario, el nombre de los ganadores. Lo primero, la gobernabilidad democrática; lo secundario, quiénes ocupan los cargos, sostuvo.

"Aseguró que el PRI participó en las negociaciones por encima de banderas circunstanciales y de coyunturas.

"No contemplamos ni los sistemas democráticos ni las reformas electorales, ni las contiendas entre Partidos sólo como juegos para poner y quitar, aclaró el priísta."(54)

Los acuerdos deben derivar en una nueva práctica política, de entendimiento y de diálogo que permita construir una mejor representatividad en las Cámaras del Congreso de la Unión y un nuevo equilibrio entre los tres Poderes de la Unión.

4. Planteamiento del PRD y otros

Esta es la reforma de la transición, de un cambio sustantivo para abandonar todo vestigio de autoritarismo e ingresar al régimen democrático y plural, sostuvo Porfirio Muñoz Ledo, dirigente del Partido de la Revolución

(54) Ibídem. p. 8

Democrática durante la firma del Acuerdo de Reforma Electoral.

"Sostuvo, empero, que aún existen ligeras divergencias sobre la interpretación de lo pactado, pero consideró que se trata de un conjunto de cambios, los más avanzados que se hayan conocido hasta la fecha.

"Hemos cumplido con responsabilidad, tendremos que actuar en consecuencia para que el hambre y la desesperación no le ganen la carrera a la política, señaló.

"Es un orden legal negociado y consensuado, casi en su totalidad, por los Partidos, dijo.

"El tiempo es breve para la aplicación de la reforma, la ciudadanía está demandando credibilidad a los poderes públicos y a los actores políticos; no podríamos responderles ni con la ambigüedad ni con la violación de nuestros compromisos.

"Antes bien, proseguir por el camino del diálogo con el propósito expreso de resolver entre todos, los graves problemas económicos y sociales que están acorralando a los mexicanos." (55)

(55) Revista Proceso. Sección Política. Agosto 14. México. 1996 p. 18

De lo antes expuesto, puedo decir que la Reforma Electoral contribuirá a la estabilidad del país, pues los acuerdos alcanzados constituyen un fenómeno extraordinario de consenso, que dará certidumbre.

"El consejero José Agustín Ortiz Pinchetti subrayó que los acuerdos representan el primer paso hacia la normalidad electoral y la transición en el país, el cual, hay que reconocer y apoyar como antes se cuestionó la ausencia de mecanismos democráticos.

"Es un fenómeno extraordinario de consenso y así como hemos sido críticos, debe reconocerse este avance. Hay condiciones para llevar a cabo estos acuerdos porque los mexicanos no estamos listos para la democracia desde 1908 como lo afirmó en ese tiempo Porfirio Díaz, dijo."(56)

El consejero José Woldenberg "dijo que es necesario que todos los sectores sociales ponderen el método y contenido de la reforma política, porque hubo un consenso entre las cuatro fuerzas políticas que dará certidumbre.

Hay que ponderar muchísimo lo que se logró por el consenso de los partidos políticos, y sobre los contenidos, hay que subrayar que tienen una gran profundidad y que las

condiciones actuales permitirán llevarlos a la práctica sin más contratiempos, subrayó."(57)

El Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, "afirmó que la iniciativa sobre reforma electoral consolidará los cambios democráticos en el país, y éstos a su vez, reforzarán en forma directa la impartición de justicia y el Estado de Derecho.

"Es un acuerdo positivo, que seguramente nos beneficiará en el combate a la corrupción en todos sus niveles, y al crimen organizado, pues los cambios en favor de la democracia siempre contribuyen a consolidar un Estado de Derecho más justo y equilibrado.

"El documento firmado por los líderes de los Partidos, es una de las mayores aportaciones a nuestro sistema político en los últimos años. Es una iniciativa sin precedentes, que necesita el apoyo de toda la sociedad para ver sus alcances, dijo Lozano Gracia."(58)

El Secretario de la Contraloría, Arsenio Farell Cubillas, consideró que "los acuerdos de la reforma electoral reflejan el interés del Presidente Ernesto Zedillo por buscar los consensos necesarios para establecer un régimen

(57) *Ibíd.* p. 20

(58) *Ibíd.* p. 21

plenamente democrático que garantice estabilidad económica y la pluralidad que exige la sociedad de México.

"Este acuerdo contribuye a dar mayor certidumbre a las finanzas del país y demuestra la voluntad del Gobierno de México por impulsar verdaderas reformas democráticas que refuercen la pluralidad política en el país, dijo."(59)

5. Proa y contras de la Reforma Política Electoral

Al cuarto para las doce, a escasos minutos de que el Presidente Ernesto Zedillo firmara con los líderes del PRI, PAN, PRD y PT la iniciativa de reformas constitucionales en materia de reforma electoral, un incidente estuvo a punto de que no se concretara.

Encerrados en un salón contiguo al Salón de Recepciones de Palacio Nacional, los perredistas, encabezados por Porfirio Muñoz Ledo, reclamaban airadamente al Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet y a los líderes de las Cámaras, Humberto Roque Villanueva y Fernando Ortiz Arana, los últimos cambios hechos sin su consentimiento.

Parados, sin mesa de por medio, Muñoz Ledo manoteaba y exigía una explicación de porqué se hicieron los cambios.

(59) *Ibíd.* p. 22

A las 17 horas la dirigencia nacional del PRD recibió en sus oficinas particulares el último texto que sería firmado tres horas después, pero algunos puntos no coincidían con lo que ellos habían negociado la víspera en la Secretaría de Gobernación.

De inmediato se comunicaron con Emilio Chuayffet y le pidieron reunirse con él antes de las 20 hrs. en Palacio Nacional, a escasos minutos de que se llevara a cabo la firma del histórico documento.

El régimen para el Distrito Federal, la no reelección de los consejeros ciudadanos, el artículo transitorio que prohíbe a los ex-regentes del Distrito Federal a postularse de nueva cuenta para ocupar ese cargo eran algunos de los temas modificados de última hora.

A su llegada a Palacio Nacional, símbolo intacto de la Nación que ha vivido horas amargas y hechos excepcionales en la trayectoria de nuestro país, según Muñoz Ledo, éste jaló al líder del PAN, Felipe Calderón Hinojosa y también le expresó su inconformidad.

Rosario Robles, que conversaba con el consejero ciudadano Santiago Creel, vio pasar a Calderón Hinojosa y lo jaló para encararle: explícale a Santiago porqué aceptaron que no se reelijan los consejeros ciudadanos.

El panista contestó que eso era lo que habían acordado y la perredista le reviró: no es cierto, eso no lo acordamos, ante la mirada expectante del consejero ciudadano.

Cinco minutos antes de las 20:30 horas, Chuayffet recibió a Muñoz Ledo, Jesús Ortega, Ricardo Valero, Raymundo Cárdenas, Javier González y Jesús Zambrano.

Todos ellos, con Muñoz Ledo por delante repetían incesantemente: eso no fue lo que acordamos. Sin dejar hablar al Secretario de Gobernación y a los líderes camerales, los perredistas pedían, exigían una explicación.

Fernando Ortiz Arana tuvo que parar en seco a los perredistas: Nos comprometemos a que en el Congreso se harán de nueva cuenta los cambios.

Pero los perredistas no creían en la oferta. Al unísono casi gritaron que no aceptarían que les den "atole con el dedo": ¿Y si no se hacen los cambios?, preguntaban.

De nueva cuenta, Ortiz Arana, que alguna vez estuvo cerca de la postulación por la Presidencia de la República exclamó: ¡Está la palabra de los coordinadores parlamentarios y del Secretario de Gobernación de por medio!

El tiempo estaba encima, con la promesa de por medio perredistas, Secretario de Gobernación y priistas salieron de la encerrona.

Bajo esa condición, explicó Jesús Ortega antes de la firma, el PRD aceptó signar el documento "para no frustrar el avance democrático del país".

Minutos más tarde, todos juntos, alabaron el histórico momento, dejaron en claro que la firma de la iniciativa de ninguna manera concluye con la llamada transición a la democracia y pidieron congruencia entre lo que será la nueva ley y los hechos.

El nuevo acuerdo tuvo casi los mismos propósitos de realizar la reforma electoral definitiva, pero a diferencia del 18 de enero de 1995 cuando se firmó el Pacto de los Pinos, ahora fueron otros los actores, sólo repitieron Muñoz Ledo y Alberto Anaya del PT.

El Secretario de Gobernación no fue Esteban Moctezuma, ahora fue Emilio Chuayffet; el líder del PAN ya no fue Carlos Castillo Peraza, sino su pupilo Felipe Calderón Hinojosa; y por el PRI, ahora le tocó el turno a Santiago Oñate en lugar de María de los Angeles Moreno.

La iniciativa ya está, ahora sólo falta que se hagan los cambios que estuvieron a punto de no concretarla.

Quiero destacar que los principales acuerdos firmados entre el ejecutivo y los partidos políticos, fueron lo siguientes:

- Fijar límites a los gastos de los partidos en campañas.
- No participación del Ejecutivo en el Consejo General del IFE.
- Elección de senadores en 1997 por el principio de representación proporcional.
- Que el Tribunal Electoral dé validez a la elección presidencial.
- Crear un mecanismo de protección a los derechos políticos de los ciudadanos.
- Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como puede observarse, el PRI se hizo el occiso en cuanto a la utilización de los colores patrios se refiere, dejando un abismo en ésto, con ello quiero pensar que ojalá y para bien del país no sea más de lo mismo, y se pueda hablar de una práctica legal de la democracia.

6. Las modificaciones a la Constitución política y sus repercusiones

Con modificaciones a 17 artículos de la Constitución en materia electoral, los dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT y los líderes de los grupos parlamentarios acordaron las bases para el proyecto de iniciativa de ley que derivará en un nuevo marco jurídico para las elecciones de 1997, en las que se elegirá por primera vez mediante sufragio al Jefe del Gobierno del Distrito Federal y se renovará parte del Congreso.

Los artículos constitucionales que se acordó modificar son: 35, 36, 41, 54, 73, 74, 94, 95, 96, 97, 99, 105, 108, 110, 111, 116 y 122.

"Artículo 35. ...

I. ...

II. ...

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

IV. ...

V."

"Artículo 36

I.

II.

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. ...

V."

"Artículo 41.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases.

I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organó Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70 % restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese años. y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para deteminar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos conque cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órganos superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los

consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mano entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que

actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partidos en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación

cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputos de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

"Artículo 54.

I. ...

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

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitada, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda

en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V. se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

"Artículo 56.

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

"Artículo 60.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se puede modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacales. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

Artículo 73.

I. a V ...

VI. Derogada

VII. a XXX ..."

"Artículo 74.

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. a VIII ..."

"Artículo 94.

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, Los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

"Artículo 98.

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves, serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años."

"Artículo 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

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

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

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

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

IX. Las demás que señale la ley.

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

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

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

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

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

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

Los Magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder

Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley."

"Artículo 101.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 105.

I. ...

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

...

a) al d) ...

e) ...y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ...

...

...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diutados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Feral, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a ests y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

"Artículo 116. ...

...

I.

II.

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

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

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujete invariablemente al principio de legalidad.

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

g) se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

h) Se fijen los criterios par determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos ue tengan las aportaciones pecuniaris de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y detemenen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deben imponerse.

V. ...

VI. ...y

VII. ...

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes Federales y de los

órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión.

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley.

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, El Estatuto de Gobierno y las leyes.*

Los acuerdos partidistas se lograron luego de 18 meses de negociaciones, que se vieron interrumpidas por el retiro de las pláticas por parte del PAN y del PRD en dos ocasiones cada uno.

Los dirigentes partidistas lograron superar las diferencias en torno a la conformación de las cámaras de diputados y de senadores, a la integración del IFE y al financiamiento público, que fueron los temas que mayor dificultad representaron en el logro de los consensos.

Con los acuerdos alcanzados, se propone la modificación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados para impedir que ningún partido político cuente con más de 300 diputados, en vez de los 315 que plantea la legislación actual.

Se plantea, asimismo, que cada partido sólo podrá tener un 8 por ciento máximo de diputados plurinominales con respecto de su votación nacional.

Se acordó una nueva fórmula para la integración del Senado, mediante la elección de los 32 Senadores que serán renovados en 1997 mediante listas plurinominales.

El documento propone la eliminación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial, y se otorga esta facultad al Tribunal Electoral.

Los partidos acordaron la ciudadanización del IFE, al excluir al Poder Ejecutivo del Consejo General de dicho órgano, el cual quedará integrado con ocho consejeros

electorales, en vez de seis, y con un mayor número de representantes del Poder Legislativo; éstos últimos tendrán voz, pero no voto.

Se establece un artículo transitorio que prohíbe la reelección de los actuales consejeros ciudadanos.

El Secretario de Gobernación dejará de presidir el Consejo General y se creará la figura de Secretario Ejecutivo.

Los consejeros electorales y el presidente del Consejo General serán electos por el voto de las dos terceras partes de la cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, precisa el texto.

Respecto al financiamiento de los partidos, se acordó privilegiar el de tipo público sobre el de carácter privado, y su distribución será el 70 por ciento proporcional y el 30 por ciento igualitario.

Asimismo, se incrementará en un 25 por ciento el monto de recuperación de los gastos de los partidos por concepto de actividades específicas, y se establecerá un financiamiento específico para los gastos de campaña.

En la Constitución se regularán los principios rectores para el financiamiento de los partidos, los topes a los gastos de campañas, el control de vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos y las sanciones que, en su caso, sean aplicables.

En los acuerdos partidistas se incluye un punto para permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero aunque no se especifica el mecanismo a seguir.

Asimismo, se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir las demandas sobre controversia constitucional entre leyes electorales en los niveles federal y local; Se propone también incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

No queremos concluir este trabajo, sin antes señalar que el amplio consenso que el presidente Ernesto Zedillo y el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, destacaron con júbilo tras de concretarse la reforma constitucional en materia electoral, el 25 de julio, perdió fuerza a la hora de negociarse los términos de la ley secundaria respectiva.

La negociación, lenta, "tortuosa" y "desesperante", generó desgaste entre sus actores: la Secretaría de Gobernación y los partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN) y del Trabajo (PT).

El PRD y el PAN, sobre todo, se enfrentaron con el PRI y rechazaron la propuesta oficial de financiamiento de los partidos, de alrededor de 250 millones de dólares; el PRI, a su vez, amenazó de sacar adelante, con su mayoría legislativa

en la Cámara de Diputados, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Puedo decir que el PRI y Gobernación, con el ánimo de ganar tiempo, pretendieron permanentemente modificar algunos de los acuerdos sustanciales que se habían logrado en las negociaciones anteriores y en la reforma constitucional.

Durante las primeras horas del jueves 31, con los tiempos encima, la Cámara de Diputados aprobó, con el voto a favor de las cuatro fracciones parlamentarias, el nombramiento de José Woldenberg como presidente del Consejo General del IFE, así como a los ocho consejeros electorales.

El jueves 25 de julio, en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional, Zedillo señaló el carácter "definitivo", "decisivo" e "irreversible" de la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral.

La iniciativa, aseguró, servirá para "perfeccionar nuestra justicia electoral, vigorizar nuestras instituciones electorales, consolidar condiciones genuinamente justas en la competencia por el poder público y por la representación popular."⁽⁶⁰⁾

(60) Revista Proceso, Sección Política, Noviembre 13.

Ante los dirigentes partidistas y los respectivos coordinadores parlamentarios, Zedillo hizo amplios reconocimientos a la voluntad y a los esfuerzos de todos los protagonistas que permitieron alcanzar una verdadera reforma de consenso, amplio, real y fundado en la libertad, en los principios y en el compromiso democrático de quienes lo han forjado.

Y aseveró: "El consenso es un atributo medular que distingue a esta reforma de esfuerzos pasados."(61)

El domingo 27 de octubre, Jorge Moreno Collado, representante del PRI en las negociaciones de Bucareli, advirtió sobre la posibilidad de que la bancada de ese partido en la Cámara de Diputados pudiera aprobar, sola, la nueva ley secundaria en materia electoral.

De no alcanzarse consensos, sostuvo, "aplicaremos la ley de la democracia y usaremos la legalidad que nos legitima como mayoría.

-¿No es riesgoso que sólo la mayoría priísta?- se le cuestionó a Moreno Collado.

-No, no creo que sea riesgoso- respondió seco."(62)

(61) *Ibidem.* p. 23

(62) *Ibidem.* p. 24

Justo una semana atrás, sin embargo, el subsecretario de Gobernación, Arturo Núñez, había declarado que existía 98% de avance sobre el contenido de la propuesta de reformas a la legislación secundaria.

Entrevistado el viernes 19 por la tarde, antes de que se iniciara en la Secretaría de Gobernación una nueva ronda de negociaciones, el diputado perredista Jesús Zambrano "consideró que la demora para alcanzar acuerdos revelaba la proclividad de la cultura mexicana, muy nuestra, a dejar las cosas para lo último.

Y especialmente, señaló, con una cultura muy del poder del sistema político priísta, orientada al manejo de la situación con los tiempos a su favor.

-¿Por qué percibe que el sistema quiere manejar los tiempos a su favor?

-Porque seguimos siendo víctimas de una inercia, en la que nosotros, en nuestro carácter de negociadores, ya perdimos de antemano."(63)

Puedo decir que hay esta intención de querer manejar las cosas desde la mejor perspectiva para el PRI y para Gobernación."

(63) Ibidem. P. 25

El PRI manejo permanentemente los tiempos a su favor para propiciar la modificación de algunos de los acuerdos sustanciales que se habían logrado en la mesa de Bucareli y en la reforma constitucional.

Siempre persiguió ese propósito, sólo así se entiende que en un principio hubieran mandado las abominables versiones de reformas al Cofipe, y no lo que ya había sido acordado. No hubiéramos batallado tanto, pero estuvieron forcejeando y siguen forcejeando en cada uno de los consensos que se alcanzaron en la mesa de Bucareli."

Respecto de lo anterior, puedo resumir que el PRI y Gobernación han aparecido de nueva cuenta ante la opinión pública como reticentes a cumplir los acuerdos asumidos. Desde luego que forcejeamos mucho para lograr la reforma constitucional, pero hemos forcejeado más para lograr las reformas legales.

En el rubro de las coaliciones, el PRI ha reculado. Santiago Cñate ya había firmado lo que ahora están ellos negando...y resulta que ellos reconocieron que había habido un desplazamiento en su posición.

El PRI ya había aceptado que los emblemas de los partidos que formaran coaliciones aparecieran en las boletas

de manera individual, lo que hasta el jueves pasado pudo ser ratificado.

Puedo decir que la negociación se ha caracterizado por ser "tortuosa" y "desesperante" por el tiempo que se ha consumido.

En este escenario, el PRI y Gobernación están tratando de ver cómo sueltar los menos posible, cómo pierden lo menos que pueda el control. Puedo asegurar que el consenso en las transiciones democráticas es el cemento que propicia que se pueda caminar hacia adelante; si no hay consenso, vamos a tender un camino lleno de baches, casi minado.

Hasta el cierre de este trabajo los equipos negociadores redactaban en Gobernación los nuevos términos del Cofipe en relación con el acceso a medios de comunicación y la integración de coaliciones, dos de los puntos más conflictivos.

Se llegó al acuerdo de permitir que los tiempos que el Estado pone a disposición de los partidos políticos puedan ser "fragmentados" y se disminuya así, como lo planteó desde un principio el PRD, el costo de su producción, ya que la propuesta priista estaba orientada a la confección de programas con una duración de 20 a 30 minutos. Cada partido

tendrá derecho a emitir 5.000 spots en radio. y 400 en television.

Por lo que respecta a las coaliciones, aceptaron que los emblemas de los partidos aparezcan individualmente, del mismo tamaño, pero juntos en las boletas.

Prevalecía el desacuerdo en el apartado relativo al financiamiento, público y privado, a los partidos políticos, y lo que respecta al tope de gastos de campaña.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Las generaciones hacederas de la independencia, la reforma y la revolución, tuvieron el propósito común de hacer de México un Estado de derecho, es decir un Estado en el cual el ejercicio del poder se encontrara subordinado al derecho, un Estado en el que gobernarán las leyes y no los hombres, si se prefiere, un Estado en el que gobernarán los hombres con apego a las leyes.

SEGUNDA: El propósito de configurar un Estado de derecho no se agota ni en un momento ni con la expedición de las leyes constitucionales, sino que implica un proceso normativo que se proyecta a través del tiempo, y que se vertebral por medio de la elaboración de las leyes, reglamentos, decretos acuerdos y demás disposiciones que en conjunto integran el derecho positivo

TERCERA: Con base en estas consideraciones se puede decir que la consolidación de un régimen democrático y la consolidación del Estado de derecho se implican y se presuponen recíprocamente y que en la realización de estos propósitos reviste una importancia capital el derecho electoral, toda vez que es con apoyo en este derecho como se deben

resolver los problemas que se plantean en torno a la legitimación de los poderes políticos, en su calidad de órganos de expresión necesaria y continua del Estado, así como la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales que intervienen en el proceso electoral.

CUARTA: Con el planteamiento general de la última reforma político-electoral, al ejecutivo le corresponderá la responsabilidad de hacer respetar las instituciones de la República, a traducir nuestras decisiones políticas y jurídicas fundamentales en actos concretos y cotidianos de gobierno, debiendo actuar en todo momento con apego a la ley.

QUINTA: A los representantes populares, de acuerdo con la última reforma electoral, les corresponde la responsabilidad de procurar que las leyes respondan en todo tiempo satisfactoriamente a la realidad que pretenda regular, teniendo presente que una ley genera la atmósfera favorable para su cumplimiento cuando facilita una regulación racional de la vida en sociedad. En tanto que provoca su rechazo cuando en lugar de coadyuvar a solucionar problemas, los origina.

SEXTA: De acuerdo con la reforma en comentario, a los órganos jurisdiccionales les corresponde

comprometer su mejor esfuerzo a efecto de crear un ambiente de seguridad jurídica dentro de la cual toda persona cuente con los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el marco institucional y no a través de corredores laterales y por la vía de la violencia.

SEPTIMA: Siguiendo el orden de ideas acostumbrado, a los partidos políticos les corresponderá fomentar la educación política de la ciudadanía, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y facilitar el acceso de los ciudadanos al poder, de conformidad de sus respectivas declaraciones de principios, programas de acción y estatutos.

OCTAVA: Esperamos que con esta reforma política electoral verdaderamente se avance en la cuestión democrática y que el partido oficial, recapacite y deje de seguir usando los símbolos patrios en el logotipo de su escudo; porque sólo de esta manera y reduciendo el presupuesto a tal partido, se podrá decir que hay igualdad de circunstancias en la contienda electoral.

NOVENA: Las reformas políticas en México datan de antiguo. En lo que va del siglo, se han realizado 22, desde 1911 hasta la más reciente, en este 1996.

DECIMA: Considero que si esta reforma se apega verdaderamente a sus planteamientos, México dará el primer paso hacia la construcción de una democracia plena, sin tacha. Ahora y aquí, una era histórica termina y otra comienza. En nuestra manos está que las generaciones futuras recuerden la firma de estos compromisos para un acuerdo político nacional como el cimiento de la nueva democracia mexicana.

DECIMA

PRIMERA: Pero con todo y el consenso de la oposición, que dio su voto aprobatorio sin debate, está lejos de ser la reforma "definitiva" que prometió Zedillo.

Es, si acaso, "un primer paso", coincidieron los coordinadores del PRD, Jesús Ortega, justo antes de asumir la secretaría general de su partido y dejar el cargo a Pedro Etienne, y PAN, Ricardo García Cervantes, en la Cámara de Diputados.

El riesgo es que el PRI "pretenda convertir esta reforma en techo del desarrollo político nacional, en lugar del piso a partir del cual se construya la reforma del Estado", advirtieron en entrevistas.

La reforma dijeron, está a prueba, y el primer examen serán las elecciones federales de 1997.

BIBLIOGRAFIA

- ALCOCCER, Jorge. Los observadores electorales. 5a. edición. Trillas. México. 1994.
- AMLNEN, Jesús. Origen y desarrollo de los partidos. 2a. edición. Porrúa. México. 1994.
- BARQUIN Manuel. La Reforma electoral de 1986-1987 en México. 8a. edición. ALCO. México. 1995.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. Teoría y praxis política electoral. 8a. edición. Porrúa. México. 1995.
- CARPIZO, Jorge. La Reforma política mexicana de 1977. 3a. edición. Porrúa. México. 1990.
- LOAEZA, Soledad. El partido de acción nacional y la oposición en México. 5a. edición. PAN. México. 1995.
- MARTINEZ BAEZ ZAVALA, Iván. Ensayos sobre la Reforma Política. 7a. edición. SELECTOR. México. 1995.
- MARTINEZ VERDUZCO, Arnaldo. Análisis Electorales. 2a. edición. Diana. México. 1994.

MEDINA, Luis. Evolución electoral en el México Contemporáneo.

4a. edición. Grafos. México. 1994.

MOYA PALENCIA, Mario. Democracia y participación. 3a.

edición. UNAM. México. 1983.

OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. Legislación electoral en

México. 3a. edición. UNAM. México. 1995.

OROZCO GOMEZ, Javier. El derecho Electoral Mexicano. 5a.

edición. Porrúa. México. 1993.

PATÍÑO CAMARENA, Javier. Análisis de la Reforma Política. 4a.

edición. Porrúa. México. 1994.

REYES HEROLES, Jesús. Discursos políticos. 2a. edición.

P.R.I. México. 1978.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. La Reforma Política y los partidos

políticos en México. 4a. edición. Siglo XXI. México. 1994.

ROMERO VARGAS, Iturbide. La Cámara de Senadores de la

República Mexicana. 7a. edición. Siglo XXI. México. 1995.

ROSSELL, Mauricio. La Reforma Política en México y el

Tribunal Federal Electoral. 7a. edición. Porrúa. México.

1995

RUIZ MASSIEU, Francisco. Estudios Constitucionales. 5a. edición. Porrúa. México. 1990.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. El financiamiento público de los partidos. 2a. edición. UNAM. México. 1995.

SEGOVIA, Rafael. La Reforma Política. 2a. edición. Trillas. México. 1994.

SILVA HERZOG, Jesús. Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana. 5a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

VALADEZ, Diego. La calificación Electoral en América Latina. 9a. edición. Porrúa. México. 1995.

-----, La Renovación Política Electoral. 2a. edición. Porrúa. México. 1993.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3a. edición. Porrúa. México. 1996.

CODIGO FEDERAL ELECTORAL. 3a. edición. Secretaría de Gobernación. México. 1990.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.
4a. edición Secretaría de Acción Electoral. México. 1996.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS
ELECTORALES. 8a. edición. Secretaría de Gobernación. México.
1985.

OTRAS FUENTES

Periódico La Jornada. Sección política. Mayo de 1966.

Periódico Reforma. Sección política. Julio 29. México. 1966.

Revista Epoca. Sección política. Agosto 14. México. 1996.

Revista Proceso. Sección política. Agosto 14. México. 1996.