



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

**“LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN
MATERIA ELECTORAL COMO AMPLIACIÓN Y
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN
MÉXICO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
JOSÉ LUIS MANCILLA ROSALES

ASESOR: LIC. AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO SUÁREZ



MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.



VERDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno MANCILLA ROSALES JOSE LUIS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL COMO AMPLIACIÓN Y FORTALCIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Agustín E. Carrillo Suárez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Carrillo Suárez, en oficio de fecha 25 de junio de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 30 de 2004

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUÑOZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite de su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E.

Me dirijo a Usted con el propósito de poner a su consideración la tesis profesional titulada *La evolución constitucional en materia electoral como ampliación y fortalecimiento de la democracia en México*, del alumno de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., José Luis Mancilla Rosales, con número de cuenta 9320261-5.

El trabajo en mención consta de cuatro capítulos. El primero denominado *Conceptos generales*; el segundo, *Reformas constitucionales en materia electoral de 1953 a 1996*; el tercero, *Los efectos de las reformas en las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003*; y el cuarto capítulo se denomina *Análisis de las propuestas para la reforma electoral de 2004*.

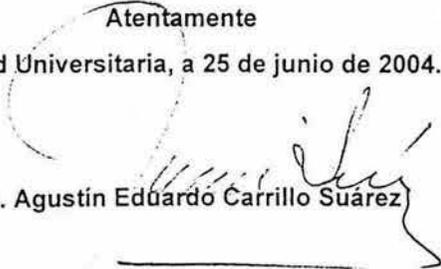
Manifiesto a Usted que he aprobado dicho trabajo toda vez que a mi juicio satisface los requisitos establecidos en el Reglamento General de Exámenes y la Legislación Universitaria.

Por lo anterior, solicito a Usted de la manera más atenta, se sirva girar sus instrucciones a efecto de que se realicen los trámites necesarios para su respectiva revisión y, en su caso, aprobación.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente

Ciudad Universitaria, a 25 de junio de 2004.


Lic. Agustín Eduardo Carrillo Suárez

Dedicatorias

A mi madre, Lucina, como fruto de sus esfuerzos y enseñanzas, a pesar de no estar en este mundo.

A mi padre, Benito, por su presencia constante.

A Emilio y Ana Tere, porque sin su apoyo nada de esto sería posible.

A mis hermanos, Tere, Benito, Ana, Alejandro, Félix y Gabriel, por su apoyo, cariño, hermandad y comprensión.

A Rosa, por su amor, compañía, comprensión y, sobre todo, por darme cada día fuerzas y motivos para seguir adelante.

A mis sobrinos, Analuz, Rodrigo, Gosbinda, María del Mar, Emanuel, Daniel y Luci, porque ustedes serán la fortaleza de nuestra Familia.

A mis amigos, Miguel Ángel y Sinhué, por su permanente amistad.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque gracias a su existencia pude estudiar una carrera.

A la Facultad de Derecho, porque en sus aulas aprendí la razón y el objeto de la Ley.

Al Dr. Fernando Serrano Migallón, por el apoyo e impulso que ha dado a las jóvenes generaciones de la Facultad de Derecho.

Al Lic. Agustín Eduardo Carrillo Suárez, por el tiempo, dedicación y experiencia compartidos conmigo, que han dado como fruto este trabajo.

Al Lic. Edmundo Elías Musi, por sus valiosos y sabios comentarios a este trabajo.

A mis maestros de la Facultad de Derecho, por todos los conocimientos compartidos en las aulas de nuestra Facultad.

ÍNDICE

Introducción	I
CAPÍTULO PRIMERO	
<u>CONCEPTOS GENERALES</u>	
1.1 Concepto e importancia de la democracia	1
1.2 La teleología de las elecciones populares	5
1.3 La función de los partidos políticos	8
1.4 Los sistemas de organización de las elecciones	13
CAPÍTULO SEGUNDO	
<u>REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE 1953 A 1996</u>	
2.1 Reforma de 1953	28
2.1.1 El voto a la mujer	29
2.2 Reforma de 1963	33
2.2.1 Diputados de partido	33
2.3 Reforma de 1969	36
2.3.1 Reducción de la edad para votar	37
2.4 Reforma de 1972	38
2.4.1 Porcentaje para la obtención de diputados de partido	39
2.5 Reforma de 1974	42
2.5.1 Reforma del artículo 52 constitucional	42
2.5.2 Calificación de las elecciones	44
2.6 Reforma de 1977	44
2.6.1 Reforma del artículo 6° constitucional	49
2.6.2 El artículo 41 constitucional	50

2.6.3 Sistema electoral mixto de representación	52
2.6.4 Calificación de las elecciones	55
2.6.5 Reforma al artículo 60 constitucional. "Recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación"	56
2.6.6 Comisión Federal Electoral	57
2.6.7 Referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal	58
2.7 Reforma de 1986	60
2.7.1 Integración de la Cámara de Diputados	61
2.7.2 Integración de la Cámara de Senadores	62
2.7.3 Calificación de las elecciones	63
2.7.4 El Tribunal de lo Contencioso Electoral	64
2.8 Reforma de 1990	66
2.8.1 El Instituto Federal Electoral	67
2.8.2 El Tribunal Federal Electoral	71
2.8.3 Calificación de las elecciones	73
2.8.4 Reforma del artículo 54 constitucional	75
2.9 Reforma de 1993	77
2.9.1 Integración del Congreso de la Unión	78
2.9.2 Calificación de las elecciones	80
2.9.3 Financiamiento de los partidos políticos	82
2.10 Reforma de 1994	83
2.10.1 Ciudadanización del Instituto Federal Electoral	83
2.11 Reforma de 1996	85
2.11.1 Nueva integración del Instituto Federal Electoral	85
2.11.2 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	89

2.11.3 Porcentaje para la obtención de diputados plurinominales e integración de la Cámara de Senadores	93
2.11.4 Agrupaciones Políticas Nacionales	94
2.11.5 Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	95

CAPÍTULO TERCERO

LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997, 2000 Y 2003

3.1 1997, la primera elección federal organizada por el Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo	104
3.2 La elección federal del 2000. La transición democrática	112
3.3 La elección federal de 2003; el repunte del Partido Revolucionario Institucional	120

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA ELECTORAL DE 2004

4.1 La propuesta del Ejecutivo Federal	127
4.2 La propuesta del Partido Acción Nacional	149
4.3 La propuesta del Partido Revolucionario Institucional	150
4.4 La propuesta del Partido de la Revolución Democrática	159
4.5 Una propuesta para la reforma electoral	205
Conclusiones	207
Bibliografía	214

INTRODUCCIÓN

La democracia en México no nació ni surgió ni se estableció en el año 2000. La democracia, como todas las formas de organización humana, es un proceso. Los procesos tienen etapas y éstas tienen momentos. La democracia en nuestro país tiene historia y consecuencias.

En el capítulo primero se presenta una revisión del concepto democracia, desde la perspectiva de diversos teóricos, como de lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la palabra democracia dos son los conceptos unidos a ella: elecciones y representación política. Por ello, se analiza la finalidad de las elecciones y la función de los partidos políticos, monopolizadores de la representación política.

En este mismo sentido, se presenta una revisión del sistema de organización de las elecciones en nuestro país desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la creación de las dos máximas autoridades electorales: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como se señala en párrafos anteriores, la democracia es un proceso; sin embargo, en México el desarrollo de ese proceso se ha dado, en gran medida, gracias a la evolución constitucional en materia electoral. Nuestra Constitución establece el sistema jurídico y el sistema político mexicano, por eso en el capítulo segundo se analizan las reformas constitucionales que en materia electoral se han realizado desde 1953 hasta 1996.

De las once reformas constitucionales que se analizan, son tres las que contienen el mayor grado de definición para el actual sistema electoral mexicano: la celebrada en el año 1977, con la que se "constitucionalizan" los partidos políticos nacionales y se les reconoce como entidades de interés público; la del año 1990, con la que se crean el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; sin embargo, en el primero interviene de manera directa el Ejecutivo Federal; y la realizada en 1996, en la que se ciudaniza el IFE; el Tribunal Electoral se integra al Poder Judicial de la Federación, y se

abre la posibilidad de que los ciudadanos del Distrito Federal elijan a sus representantes locales, desde sus jefes delegacionales hasta al Jefe de Gobierno.

Estas tres reformas, son tres momentos en la historia política del país que ayudan a sentar las bases de lo que serían los triunfos electorales de los partidos políticos contrarios al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como consecuencia de estas reformas, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lograron ocupar escaños en el Congreso de la Unión y, posteriormente, ser gobierno en municipios y estados de la República. Debe decirse que ambos fueron promotores primero y después beneficiarios de las reformas a que se hace referencia; aunque también debe reconocerse la disposición del partido en el gobierno para aprobar dichas reformas.

Así, en el tercer capítulo se estudia el efecto de las reformas constitucionales en materia electoral en los últimos tres procesos electorales federales. En 1997, se ponía a prueba el Instituto Federal Electoral, cien por ciento ciudadanizado, como organismo público autónomo encargado de preparar, organizar y celebrar la jornada electoral; también, se puso a prueba el primer Tribunal Electoral integrante del Poder Judicial de la Federación. Con ello, se celebraron las primeras elecciones federales en las que los conflictos postelectorales disminuyeron y la confianza ciudadana empezó a establecerse.

La elección federal del año 2000 marcó la historia del país de manera particular. Por vez primera, desde 1929, el partido en el poder, el PRI, perdió la elección presidencial; sin embargo, obtuvo 208 diputados de 500, lo que significaba que el panista Vicente Fox, presidente de la República, tenía que llegar a acuerdos con el PRI. La alternancia en el poder había llegado a México para quedarse.

En las elecciones del año 2003, el PRI fue el ganador, logró 224 curules en la Cámara de Diputados sin contar con el apoyo del presidente de la República en turno. Estos triunfos no fueron por suerte. Los resultados electorales son

consecuencia de las reformas electorales. Con los datos que se aportan en este trabajo, se desprende que los partidos políticos con experiencia legislativa encuentran la manera de aprovechar las armas que la propia ley les da para obtener triunfos.

Las elecciones del 2000 y 2003 fueron fuertemente señaladas por lo propios partidos, quienes denunciaron violaciones a los techos en el financiamiento de las campañas y recursos económicos privados en exceso, e incluso del extranjero. Los casos denominados Pemexgate y Amigos de Fox concluyeron en cuantiosas multas al PRI y al PAN, respectivamente. Asimismo, los escándalos surgidos por las videograbaciones presentadas en la televisión mexicana en los que aparecen miembros del PRD recibiendo dinero para precampañas y campañas políticas, han obligado a los partidos representados en el Congreso de la Unión a impulsar reformas en materia electoral con la finalidad primordial de recuperar la confianza de los ciudadanos con miras al proceso electoral presidencial del año 2006.

En el capítulo cuarto de este trabajo, se presentan las diversas propuestas que se encuentran analizándose y discutiéndose por los legisladores en la Cámara de Diputados. Desde el inicio de esta Legislatura, la LIX, en septiembre de 2003 hasta el término del segundo periodo de sesiones del Congreso, en el mes de abril del año 2004, se han presentado diez iniciativas de reforma electoral; se analizan una por una. Sin embargo, los legisladores aún no se ponen de acuerdo, por lo que existe la posibilidad de que haya reforma en el primer periodo de sesiones del segundo año de la actual legislatura. En este sentido, se presenta también una propuesta que contiene diez rubros que se consideran deben integrarse en la próxima reforma electoral.

Por los comentarios vertidos en las líneas anteriores, se consideró titular al presente trabajo *La evolución constitucional en materia electoral como ampliación y fortalecimiento de la democracia en México*. En nuestro país no puede seguir avanzándose en materia de democracia sin tener en cuenta los antecedentes de las reformas constitucionales en materia electoral.

La tesis que se plantea en este trabajo consiste en señalar que la democracia, como todo proceso, va sufriendo modificaciones que implican la reforma del sistema jurídico y político mexicano, y por ende, para que se dé la ampliación y el fortalecimiento de la democracia en México deben existir reglas claras en cada proceso electoral.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1.1 Concepto e importancia de la democracia

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define la palabra democracia como la "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno"; asimismo, se señala que la democracia es el "predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado".¹ Esta definición tiene una carga histórica importante como veremos a continuación.

Literalmente la palabra democracia significa poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). La palabra *demokratía* aparece por primera vez con Heródoto. Para los griegos el *demos* estaba constituido por personas de la *polis*, quienes podían participar directamente en las discusiones y decisiones importantes de su comunidad, siempre y cuando no fuesen esclavos.²

Es hasta finales del siglo XVIII, con las revoluciones norteamericana y francesa, que aparece una nueva forma de la democracia que va permitirle aplicarse en los grandes Estados modernos: se trata de la democracia representativa o indirecta, en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellos que los representarán en los cuerpos legislativos.

Así, los elementos esenciales de la democracia representativa o indirecta, también denominada liberal, son los siguientes: 1) elección de los gobernantes por los gobernados; 2) separación o colaboración de poderes; 3) garantía de los derechos individuales y de las libertades fundamentales; 4) pluripartidismo; 5) aparición de los derechos sociales y de los derechos económicos.

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, 22ª edición, Editorial Espasa Calpe, España, 2001, p. 744.

² Cfr. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003, cap. I-II, pp. 21-49.

En este sentido, tenemos dos conceptos de democracia: la directa y la representativa. En este trabajo se considera como punto de referencia la democracia representativa.

Por otra parte, en el *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio señala que "en la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, es distinguida de monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos; b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república".³

Asimismo, el autor italiano expresa que "el problema de la democracia, de sus características y de su prestigio (o de la falta de prestigio) es, como se ve, tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de la política, y ha sido propuesto y reformulado en todas las épocas. Así, un examen de la discusión

³ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Tomo I, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981, pp. 493-494.

contemporánea en torno al concepto y al valor de la democracia no puede prescindir de una referencia aun rápida a la tradición".⁴

Por su parte Terry Lynn Karl, en su participación dentro del libro *La democracia en América Latina* expresa que "la definición de la democracia no es fácil porque la resolución de una serie de controversias tanto sobre sus perspectivas como sobre su evaluación descansa en la manera en que se entiende el término mismo. Si, por ejemplo, la democracia se define a la manera de Schumpeter, como una organización política que permite que los ciudadanos elijan entre élites votando en elecciones periódicas y competitivas, los países militarizados de América Central podrían ser clasificados como democracias políticas por muchos especialistas, al igual que lo hacen los responsables de las políticas. Pero si la definición se amplía para incluir una gama más vasta de condiciones políticas esos mismos países difícilmente podrían ser clasificados en esa categoría".⁵

Por ello Terry Lynn Karl, señala que "la democracia se define como un conjunto de instituciones que permite que toda la población adulta actúe como ciudadanos escogiendo a sus principales responsables de adoptar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas que se celebran en el contexto del gobierno de derecho, las garantías de libertad política y las prerrogativas militares limitadas".⁶

Para Monique Lions la democracia es la "doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos; es un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio".⁷

⁴ *Idem.*

⁵ Cfr. Ai Camp, Roderic, (compilador), *La democracia en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, pp. 44-47.

⁶ *Idem.*

⁷ Lions, Monique, *Democracia*, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 9ª edición, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 894.

Maurice Duverger señala que "la definición más sencilla y más realista de la democracia es la siguiente: régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres".⁸

La idea de la democracia nos refiere los conceptos de ciudadano, representación política y elecciones, entre otros. En el presente trabajo el concepto de democracia es fundamental en cada una de las reformas constitucionales en materia electoral, pues en ellas se ha tratado de plasmar la posibilidad de que los diferentes sectores de la sociedad mexicana accedan a los cargos de elección popular.

Es imperativo recordar que nuestra Constitución, en su artículo tercero, considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para los fines de este trabajo, se entiende a la democracia como el derecho y la obligación que los ciudadanos mexicanos tienen para elegir o ser electos a los cargos de elección popular, mediante el procedimiento, previamente establecido en la ley respectiva, de las elecciones organizadas y celebradas para tal fin, participando de esta manera en las más importantes decisiones políticas, económicas, sociales y culturales del país.

Así pues, la importancia de la democracia radica en la posibilidad real que los ciudadanos tienen para elegir a sus gobernantes de entre candidatos y partidos políticos. De lo anterior, y con relación a lo señalado por los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de nuestro país, en México se ejerce la denominada democracia representativa.

⁸ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 18ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 378.

En el desarrollo del presente trabajo, se observarán las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, en particular de los llamados partidos políticos de oposición, y cómo las autoridades respectivas convocaron a acuerdos para llegar a las reformas políticas correspondientes. No se puede olvidar que algunas de las reformas constitucionales en materia electoral respondieron a los convenios, pactos y acuerdos firmados por el gobierno mexicano con otros países u organizaciones internacionales.

1.2 La teleología de las elecciones populares.

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española la palabra elección significa la "designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc."⁹

Una elección "es la selección, conforme a determinadas reglas, de una o varias personas para el desempeño de un cargo, (o la aceptación o el rechazo de una propuesta política), mediante votos que expresan las preferencias de quienes los emiten y los cuales están calificados para votar. Las elecciones son los medios por los cuales el pueblo toma decisiones políticas votando entre candidatos, partidos o propuestas".¹⁰

Es a partir del siglo XVIII, el de la revolución francesa, de la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que comienzan a organizarse las primeras elecciones con la finalidad de que el pueblo decida quiénes serán sus representantes.

Después de siglos de existencia de la esclavitud y de la represión política de los hombres en el poder al pueblo, éste, bajo el liderazgo de pensadores

⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, 22ª edición, Editorial Espasa Calpe, España, 2001, p. 869.

¹⁰ Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., México, 1999, p. 268.

revolucionarios, empezó a exigir respeto a sus derechos y a participar en las decisiones políticas de sus comunidades.

Con la denominada división de poderes se consolida la idea de la representación política. En virtud del incremento de la población, excepto en lugares como los Cantones suizos, ya no podía continuar aplicándose la idea de la democracia directa, es decir, la participación directa del pueblo en las decisiones políticas fundamentales. Con ello, se dio inicio a la denominada democracia indirecta y a la creación de representantes llamados, posteriormente, parlamentarios, asambleístas, diputados. Así también, se estableció un sistema para elegir a estos representantes. De ahí la necesidad e importancia de las elecciones populares.

Arturo Núñez en su libro *El nuevo sistema electoral mexicano*, señala que pueden citarse "entre otras las siguientes funciones atribuibles a una elección: 1) formar ciudadanos; 2) reclutar y promover al personal político; 3) expresar e integrar la pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional; 4) movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos; 5) coadyuvar a la educación cívica del pueblo; 6) comunicar entre sí a gobernantes y gobernados, de tal modo que estos controlen y evalúen el desempeño de aquéllos; 7) disputar la orientación sobre el sentido y los alcances de las políticas públicas; 8) transferir el poder público en forma ordenada y pacífica, y, 9) dirimir conflictos mediante cauces institucionales".¹¹

Las elecciones son consideradas como un procedimiento racional contrario a la designación, a los nombramientos hechos conforme a las reglas de sucesión, herencia o al azar. En tal sentido, las elecciones son una técnica de designación de representantes. Hoy día, no existe un Estado o país que se considere democrático si no se realizan elecciones para designar a sus representantes. En los países cuyo sistema político es considerado como monarquía constitucional,

¹¹ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 44-45.

generalmente los miembros de una de sus Cámaras son elegidos por los ciudadanos.

En las democracias modernas se considera legítimo el poder político, cuando se origina y proviene de la aprobación mayoritaria del pueblo. Sin embargo, el poder no se ejerce directamente por el pueblo sino a través de representantes, por lo que las democracias son democracias representativas, en las que los detentadores del poder son designados mediante elecciones periódicas, en las que pueden participar los ciudadanos que se inscriben en una lista o registro de electores, los cuales forman el cuerpo electoral que selecciona por votación a quienes ejercerán los cargos de elección popular de entre candidatos previamente registrados por sus respectivos partidos políticos.¹²

Javier Patiño Camarena menciona que "para efectos de estructurar un sistema democrático representativo se requiere crear los canales necesarios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello implica la organización de elecciones que se celebren a intervalos de relativa frecuencia".¹³

Por tal razón, Patiño Camarena agrega que las elecciones vienen a significarse como el procedimiento a través del cual la ciudadanía determina, por medio del voto, quiénes de los candidatos participantes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder que integran la república federal mexicana: federación, estados y municipios.¹⁴

Una vez que se han señalado las características y funciones de las elecciones, se puede determinar que en las democracias modernas, es decir, en las democracias representativas, los procesos electorales son el único medio para elegir a los

¹² Cfr. Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo, *op. cit.* p. 269.

¹³ Patiño Camarena, Javier, *Elecciones*, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 9ª edición, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 1244.

¹⁴ *Idem.*

representantes que tomarán las decisiones por los ciudadanos. Ante ello las imposiciones políticas no son procedentes.

Aunado a lo anterior, hoy día en gran parte de los países que se dicen democráticos se han establecido tribunales electorales en los que se resuelven las controversias relacionadas con esta materia. Incluso en países como Nicaragua, se ha reformado la Constitución Política para crear el Poder Electoral.

La importancia de las elecciones reside en la posibilidad de los cambios políticos, de los cambios de regímenes políticos de manera pacífica, y ya no mediante la violencia armada. Los ciudadanos han encontrado mayores espacios para ejercer su participación y opinión políticas. La evolución de la materia electoral ha permitido el avance de la democracia representativa en el país. Es importante recordar que a partir de 1977 las elecciones en México encontraron un eco en los ciudadanos, siendo la elección del año 2000 inolvidable en virtud de la llegada a la presidencia de la República de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, partido que ostentó el poder presidencial por más de setenta años.

1.3 La función de los partidos políticos.

A pesar de que es hasta el siglo XX cuando se empiezan a realizar investigaciones sistemáticas y científicas de los partidos políticos, ya en las ciudades de la Grecia clásica había divisiones políticas, en virtud de que los hombres libres se unían en grupos a favor o en contra de determinadas personalidades. Desde luego, no había partidos organizados, sino que se daba como una unidad espontánea de un grupo de personas en torno a un patrón que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos y, a cambio, recibía de ellos el voto como una expresión de reconocimiento.¹⁵

¹⁵ Cfr. Lenk, Kurt y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1980, p. 5.

El poder de la monarquía y las tareas estatales mínimas, fueron elementos importantes para que durante la Edad Media no se presentara la necesidad de formar partidos políticos.¹⁶

La necesidad de los partidos solo podía presentarse en aquellos casos en que el titular del poder fuese designado por elección. En Inglaterra, el más antiguo país democrático, la existencia de partidos se aceptó a partir del momento en que el monarca no estuvo en situación de dirigir los desarrollados organismos de poder, lo que tiene lugar en la época de Jorge III (1738-1820).

Por el contrario los partidos políticos, en el sentido actual del término, no aparecen hasta que a los parlamentos integrados por representantes electos se les asigna una función política en la formación de la voluntad estatal, o bien consiguen esa función en las revoluciones burguesas. Sin embargo, el surgimiento de los partidos políticos modernos a partir del desarrollo del parlamentarismo y del derecho de sufragio es un resultado no previsto.¹⁷

Aunque en algunos sectores de las sociedades modernas existen aún reservas indiscriminadas contra todos los partidos políticos, el reconocimiento constitucional de los mismos supone un progreso innegable, porque tanto los grupos políticos como los partidos han sido durante siglos parte de la teoría del Estado y del pensamiento político.

Mientras que conceptos como Estado, derecho y ley han gozado siempre de la veneración que merecen las ideas a las que se atribuye un valor superior, la vida de los partidos ha permanecido sometida a los simples deseos e intereses de quienes pertenecen a sus filas. En esta óptica los partidos pasan por ser instrumentos contruidos por la voluntad racional, por la planificación artificiosa y el cálculo, para la realización de cualquier pretensión particular de poder.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.* p. 6.

Los partidos ingleses nacen de los conflictos que tuvieron lugar en el siglo XVII entre el Parlamento y la Corona, que finalizaron con la victoria de los Comunes. Al principio de ese siglo la vida política de Inglaterra estaba dominada por tres poderes: la Corona, el Parlamento y los tribunales del Common Law. Los Comunes tenían el privilegio de conceder los impuestos.

La inmunidad protegía a los diputados una vez concluido su mandato. La *Petition of Rights* (1628), el acta de *Habeas Corpus* (1679) y el *Bill of Rights* (1689) son los hitos que abren el camino en el cual el Parlamento británico conquistó las libertades civiles.

La teoría de los partidos de Friedrich Rohmer (1814-1856) se desarrolló con ocasión de las luchas partidistas en el cantón de Zürich en el año 1842, en las que se trataba, entre otras cosas, de la fundación de un partido 'liberal-conservador'. Su idea básica consiste en lo siguiente: del mismo modo que el Estado sólo se puede conocer a partir de la naturaleza humana, los partidos políticos sólo pueden ser conocidos en sus causas naturales a partir del hombre mismo. Para comprender las motivaciones y el modo de obrar de los partidos es necesario investigar las leyes del desarrollo del alma humana.

La teoría psicológica de los partidos construida por Rohmer es la expresión del liberalismo moderado de base estamental, tal como se había constituido a mediados del siglo pasado en ciertos cantones suizos. Esta teoría alcanzó importancia, ante todo, por conceder por principio a todos los partidos políticos un espacio de actuación y llegar a un reconocimiento condicionado de los partidos extremos. Todos los partidos aparecen en la teoría como partes de un todo preestablecido.¹⁸

En su *Diccionario Electoral* Mario Martínez señala que "un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a

¹⁸ Véase Lenk, Kurt y Franz Neumann, *op. cit.* pp. 13-23.

una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente mediante elecciones, aunque también existen partidos que usan medios revolucionarios fuera de las leyes".¹⁹

Los partidos responden a la necesidad objetiva de contar con organizaciones capaces de participar en elecciones democráticas en gran escala y de vincular a las masas a las tareas del gobierno.

Para Mario Martínez, los partidos políticos tienen las características siguientes:

- a) Continuidad. Son organizaciones que persisten independientemente de sus líderes.
- b) Organización. Su estructura es manifiesta, tanto a nivel local y regional como nacional.
- c) Dirección. Pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por sí solos o por medio de coaliciones.
- d) Ideología. Poseen una ideología y cuentan con programas y medios para atraer seguidores en las elecciones o conseguir el apoyo popular.
- e) Personalidad jurídica. Cuando no se trata de partidos revolucionarios.

Un partido se distingue de un grupo de interés, primero, porque busca ocupar el poder mediante la nominación de sus candidatos a los puestos de representación popular, mientras el grupo de interés sólo presiona al poder para obtener decisiones que le sean favorables; segundo, porque un partido elabora una concepción político-ideológica total, en cambio el grupo de presión sólo se preocupa por los problemas que le afectan; tercero, el partido tiene a la actividad política como su ocupación principal, mientras que el grupo de interés cuando presiona sólo ve a la actividad política como algo instrumental, debido a que se

¹⁹ Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Op. cit.* pp. 512-513.

ocupa fundamentalmente en propósitos particulares, en general de carácter económico.²⁰

Maurice Duverger, en su clásico *Los partidos políticos*, afirma que "los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850 ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas".²¹

Tanto en México como en Francia la influencia y organización de la masonería dio origen a los primeros grupos políticos que por su manera de participar en la vida política del país pueden ser considerados como los primeros partidos políticos. Desde luego la idea de los masones fue la participación en las actividades y en las decisiones políticas de ambos países. Pero no solamente era la posibilidad de participar sino de alcanzar el poder político y establecer en los gobiernos líneas de acción y, obviamente, la permanencia en el mismo.

Duverger hace una diferencia entre los partidos y las denominadas ligas: "los partidos actúan siempre en el terreno electoral y parlamentario, si no exclusivamente, al menos muy ampliamente; las ligas, por lo contrario, no presentan candidatos a las elecciones y no tratan de agrupar diputados: son únicamente máquinas de propaganda y de agitación".²²

Dentro de las funciones de los partidos políticos se encuentra la designación de candidatos a los cargos de elección popular, por lo que "el hecho de la elección, como la doctrina de la representación, ha sido profundamente transformada por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el

²⁰ *Idem.*

²¹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 15.

²² *Ibid.* p. 25.

elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección. Esto es visible en los regímenes de partido único, en los que un solo candidato es propuesto a la aprobación popular”.²³

1.4 Los sistemas de organización de las elecciones.

El artículo 39 constitucional establece el principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático representativo; en él se precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

A su vez, el artículo 40 constitucional precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, y federal. En este mismo sentido, el artículo 41 de nuestra Ley Fundamental señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, siendo que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Estas elecciones son actualmente organizadas por un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, no siempre las elecciones, en el caso de México, han sido organizadas por un organismo público autónomo. En este apartado se hará memoria de la manera en cómo se organizaban las elecciones federales conforme a las Constituciones de 1812, 1824, 1857 y 1917.

En el Título III de la Constitución Política de la Monarquía Española –también llamada Constitución de Cádiz- denominado *De las Cortes* se estableció la manera en que se formarían las Cortes, el nombramiento de los diputados de las Cortes,

²³ *Ibid.* p. 378.

de las juntas electorales, y de la celebración de las Cortes, entre otros aspectos, pero los que nos interesan son los relativos a las elecciones y la manera en que éstas se celebraban.²⁴

El artículo 27 de la Constitución de Cádiz define a las Cortes como la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos. Por cada setenta mil personas había un diputado, los cuales se renovarían en su totalidad cada dos años. Para la elección de diputados de Cortes se tenían que celebrar tres tipos de juntas electorales: de parroquia, de partido y de provincia.

a) Las juntas electorales de parroquia.

Las juntas electorales de parroquia se componían de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva y se celebraban el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes. En estas juntas se nombraba un elector parroquial por cada doscientos vecinos (artículos 35, 36 y 38 de la Constitución de Cádiz).²⁵

La junta parroquial elegía, "a pluralidad de votos", once compromisarios para que éstos a su vez nombraran al elector parroquial. En caso de que hubiera de designarse a dos electores parroquiales, entonces se elegían a veintiún compromisarios, y si tres, treinta y uno, número límite de compromisarios, más no de electores parroquiales (artículos 41 y 42 de la Constitución de Cádiz).²⁶

Para ser nombrado elector parroquial se requería ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia. La Constitución de Cádiz señalaba que eran ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas tuvieran su origen en los dominios españoles de ambos hemisferios, y estuvieran

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 59.

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, pp. 64-65.

²⁶ *Ibid.* p.65.

avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios; asimismo, eran ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas nacidos en dominios españoles que no hayan salido sin permiso del Gobierno, y tuvieran veintiún años cumplidos (artículos 18, 21 y 45 de la Constitución de Cádiz).²⁷

Conforme al artículo 46 de la Constitución de Cádiz, las juntas parroquiales eran presididas por el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaban, con asistencia del cura párroco, para mayor solemnidad del acto; en caso de dos o más juntas, una la presidiría el jefe político o el alcalde, y la otra el otro alcalde, y los regidores presidirían las demás.

El procedimiento para la elección del elector parroquial, era el siguiente: los ciudadanos se reunían en la casa consistorial, de ahí pasaban a la parroquia junto con su presidente y escuchaban misa solemne celebrada por el cura párroco, quien hacía un discurso relativo a las circunstancias especiales. Concluida la misa, regresaban al lugar del cual salieron y nombraban dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, todo a puerta abierta. El presidente preguntaba si había alguna objeción contra alguno de los ciudadanos, en caso de existir y de ser cierta se le negaba la voz activa y pasiva; en caso de ser falsa, al que hubiere objetado se le negaban los mismos derechos (artículos 47 y 48 de la Constitución de Cádiz).²⁸

En primer lugar se designaban los compromisarios bajo el siguiente procedimiento: cada ciudadano designaba un número de personas igual al de los compromisarios, para lo cual se acercaba a la mesa donde se encontraban el presidente, los escrutadores y el secretario, y este último escribía los nombres en una lista. Ningún ciudadano podía votarse a sí mismo. Una vez terminada la votación, el secretario decía en voz alta los nombres de los ciudadanos que más

²⁷ *Ibid.* pp. 62, 65.

²⁸ *Ibid.* pp. 65-66.

votos hubieran obtenido y, en consecuencia, eran designados compromisarios (artículos 49, 50 y 51 de la Constitución de Cádiz).²⁹

Una vez lo anterior, los compromisarios se reunían a puerta cerrada y entre ellos elegían al elector o electores parroquiales. Se hacía pública la designación ante los demás ciudadanos. El secretario redactaba un acta que era firmada por él mismo, el presidente y los compromisarios, entregando copia del acta a la persona o personas designadas. Ningún ciudadano designado podía excusarse del encargo bajo ningún motivo o pretexto (artículos 53, 54 y 55 de la Constitución de Cádiz).³⁰

Finalmente, y conforme al artículo 58 de la Constitución de Cádiz, concluida la junta, los ciudadanos se trasladaban a la parroquia donde cantaban un solemne *Te Deum*, llevando al elector parroquial entre el presidente, los escrutadores y el secretario.

b) Las juntas electorales de partido

Conforme a los artículos 59 y 60 de la Constitución de Cádiz, las juntas electorales de partido se componían de los electores parroquiales, que se reunían en la cabeza de cada partido a fin de nombrar al elector o electores que asistirían a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes. Estas juntas se celebraban el primer domingo del mes de noviembre del año anterior al en que se celebraban las Cortes.

²⁹ *Ibid.* p. 66.

³⁰ *Ibidem.*

Las juntas electorales de partido eran presididas por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, ante quien se presentaban los electores parroquiales con el documento que acreditaba su elección, para que fueran anotados sus nombres en el libro de actas de la junta. La reunión se llevaba a cabo en las salas consistoriales a puerta abierta, nombrándose en primer término un secretario y dos escrutadores entre los electores parroquiales asistentes. En el primer día, se acreditaban los electores ante una comisión que revisaría sus acreditaciones (artículos 68 y 69 de la Constitución de Cádiz).³¹

Al día siguiente, y entregado el informe sobre las acreditaciones, los electores parroquiales pasaban junto con el presidente, el secretario y los escrutadores a la iglesia mayor del pueblo, donde escuchaban misa solemne dictada por el eclesiástico de mayor dignidad quien emitía un discurso propio de las circunstancias. Concluida la misa, los electores regresaban a la sala consistorial, el secretario leía el contenido del Título tercero de la Constitución y el presidente preguntaba si existía alguna objeción respecto de algún elector parroquial, siguiéndose el mismo procedimiento que en la junta parroquial (artículos 70, 71 y 72 de la Constitución de Cádiz).³²

El nombramiento del elector o electores de partido se realizaba por escrutinio secreto, mediante cédulas en que estaba escrito el nombre de la persona que cada uno de los electores elegía. Era designado elector de partido quien hubiera obtenido la mitad más uno de los votos. En caso de que ninguno obtuviera la mayoría absoluta, los dos que tuvieran mayor número de votos se disputaban el cargo en un segundo escrutinio. En caso de empate se dejaba el triunfo a la suerte (artículos 73 y 74 de la Constitución de Cádiz).³³

De conformidad al artículo 76 de la Constitución de Cádiz, el secretario extendía el acta respectiva que era firmada por él, por el presidente y los escrutadores, y se

³¹ *Ibid.* pp. 67-68

³² *Ibidem*

³³ *Ibid.* p. 68.

entregaba copia del acta al o a las personas designadas como electores de partido. Asimismo, el presidente y el secretario remitían copia del acta firmada al presidente de la junta de provincia. Una vez concluida la junta, los electores parroquiales se trasladaban a la iglesia mayor donde cantaban un solemne *Te Deum*, llevando al elector de partido entre el presidente, los escrutadores y el secretario.

c) Las juntas electorales de provincia

Las juntas electorales de provincia se componían de los electores de todos los partidos que formaban parte de ella, y se celebraban en la capital a fin de nombrar a los diputados que le correspondían para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación. Estas juntas se celebraban el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las Cortes (artículos 78 y 79 de la Constitución de Cádiz).³⁴

Los artículos 81 y 82 de la Constitución de Cádiz señalaban que las juntas electorales de provincia eran presididas por el jefe político de la capital de la provincia, ante quien se presentaban los electores de partido con el documento que acreditaba su elección, para que sus nombres se anotaran en el libro de actas de la junta. Hecho lo anterior, los electores se reunían en la casa consistorial, a puerta abierta, para designar dos escrutadores y un secretario de entre los mismos electores.

El secretario daba lectura a los cuatro capítulos de la Constitución relativos a las elecciones. Posteriormente, daba lectura a las certificaciones hechas en las cabeceras de partido, mismas que eran revisadas por una comisión y el resultado se entregaba al día siguiente. Hecho lo anterior, los electores de partido junto con su presidente se dirigían a la catedral o iglesia mayor en la que se cantaba una misa solemne dictada por el obispo, quien emitía un discurso propio de las

³⁴ *Ibid.* p. 69.

circunstancias. Concluida la misa, regresaban a la casa consistorial en donde, a puerta abierta, el presidente preguntaba si existía alguna objeción respecto de algún elector de partido, siguiéndose el mismo procedimiento que en la junta provincial (artículos 84, 85, 86 y 87 de la Constitución de Cádiz).³⁵

En consecuencia, los electores presentes elegían, de uno en uno, al diputado o diputados, acercándose a la mesa donde se encontraban el presidente, los escrutadores y el secretario, y éste escribía en una lista el nombre de la persona que cada uno de los electores elegía. En este caso, los escrutadores y el secretario eran los primeros en votar. Terminada la votación, el presidente, secretario y escrutadores hacían el recuento de votos, quedando electo diputado aquel que haya obtenido la mitad más uno de los votos. Si ninguno reunía la mayoría absoluta, los que hubieran obtenido el mayor número de votos entraban en un segundo escrutinio. En caso de empate, el triunfo era otorgado por la suerte. Ya teniendo diputado, el presidente publicaba el resultado (artículos 88 y 89 de la Constitución de Cádiz).³⁶

Después de la elección de diputados, se procedía a elegir a los suplentes bajo el mismo procedimiento. Uno de los requisitos fundamentales para ser diputado consistía en tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios (artículos 90 y 92 de la Constitución de Cádiz).³⁷

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se establece que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Divide el poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo de la Federación se deposita en un Congreso General constituido por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

³⁵ *Ibid.* pp. 69-70.

³⁶ *Ibid.* p. 70.

³⁷ *Ibidem*

Los diputados eran elegidos en su totalidad cada dos años por electores cuyas cualidades eran establecidas por las legislaturas de los Estados a las que les correspondía reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en la Constitución. Por cada ochenta mil personas, se designaba un diputado.

Asimismo, el artículo 16 de la Constitución Federal de 1824, señalaba que en todos los Estados y Territorios de la Federación se haría el nombramiento de diputado el primer domingo de octubre próximo anterior a su renovación, debiendo ser la elección indirecta.³⁸

En el caso del senado, éste se componía de dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años. La elección de los senadores se celebraba el primero de septiembre próximo a la renovación por mitad (artículos 25 y 32 de la Constitución Federal de 1824).³⁹

Cada Cámara calificaba las elecciones de sus respectivos miembros, y resolvía las dudas sobre las mismas.

Para la elección del presidente y del vicepresidente, el procedimiento era el siguiente: las legislaturas de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos el día primero de septiembre del año próximo anterior a aquel en que debía entrar en funciones el nuevo presidente, y remitía el acta respectiva al presidente del consejo de gobierno.

³⁸ Tena Ramirez, Felipe, *op. cit.* pp. 169-170.

³⁹ *Ibidem.*

Cada 6 de enero próximo anterior de la elección, en presencia de ambas Cámaras reunidas, se daba lectura a las actas remitidas por las legislaturas de los Estados. Las Cámaras calificaban las elecciones y contaban los votos. La persona que reunía la mayoría absoluta de los votos era el presidente. En caso de que dos personas tuvieran la mayoría absoluta de votos, el que tuviera más votos era el presidente y el otro vicepresidente. En caso de que empataran, la Cámara de Diputados elegía a uno de ellos presidente y al otro vicepresidente. Teniendo dos individuos el mismo número de votos, la Cámara de Diputados decidía quién ocupaba cada uno de los cargos. Si existía un tercero, se llevaban a votación primero a dos y el que resultara vencedor, competía con el tercero. El que ganara era designado presidente y el segundo que obtenía más votos, era designado vicepresidente.⁴⁰

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se establecen por vez primera las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, entre las que sobresalen las de votar en las elecciones, ser votado para todos los cargos de elección popular y asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

De igual manera, en el artículo 40 se señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal.

El poder legislativo se depositó en el Congreso de la Unión que se componía de una Cámara de Diputados, misma que se renovaba en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Se nombraba un diputado por cada cuarenta mil habitantes. La elección de diputados era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, y por primera vez para el procedimiento en particular se remitía a la ley electoral.

Cabe recordar que la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, rigió la materia en cuestión durante más de cuarenta años bajo el régimen de la

⁴⁰ *Ibid.* pp. 179-180.

Constitución Federal de 1857. La elección del presidente era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos establecidos por la ley electoral. La calificación de las elecciones correspondía a la Cámara de Diputados.⁴¹

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se inicia la participación directa de los ciudadanos en la elección de los diputados, senadores y presidente de la República. El procedimiento de elección se estableció en la Ley Electoral de febrero de 1917. A partir de entonces comienza el desarrollo más importante en la materia electoral y, fundamentalmente, en la organización de las elecciones.

De modo general se puede decir que la organización electoral vigente en México es fruto de un proceso evolutivo que se inició en 1946. En este año, la organización de las elecciones le correspondía a los gobiernos municipales y estatales en sus respectivos ámbitos de competencia; a partir de entonces se conformó una nueva organización electoral en la que el órgano de mayor peso, rango y jerarquía era la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* en la que tenía una presencia predominante el Estado, con la participación de dos representantes de los partidos políticos.

Posteriormente, al promulgarse la Ley Electoral de 1951, la referida comisión se transformó en la *Comisión Federal Electoral* y durante su funcionamiento, al lado de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se fue generalizando y extendiendo la participación a todos los partidos políticos.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 le confirió participación a todos los partidos políticos que contaran con registro, ya fuera éste definitivo o condicionado, si bien los primeros tenían voz y voto y los segundos tan sólo voz; más tarde, el Código Federal Electoral de 1987 conservó la misma composición de la Comisión Federal Electoral en lo conducente a la

⁴¹ *Ibid.* pp. 612-623.

participación de los poderes políticos, pero con relación a la representación de los partidos políticos se dispuso que éstos podrían contar entre uno y 16 representantes, dependiendo ello del peso electoral alcanzado en la consulta electoral precedente.⁴²

A partir de 1946 y hasta 1987 tanto la composición como las atribuciones de la Comisión Federal Electoral fueron variando, destacándose los siguientes cambios.

El origen de dicho órgano se remonta a la promulgación de la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, que configuró a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía al que se le confió la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, facultad que hasta entonces le correspondía a los gobiernos locales y municipales en sus respectivas esferas de competencia.

De conformidad con dicha ley, la Comisión se integraba en forma tripartita con dos comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que la presidía, dos del Poder Legislativo, y un diputado y un senador, y con dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Fungía como secretario de la Comisión el Notario que tuviera mayor antigüedad en el ejercicio de la función en la Ciudad de México.⁴³

La Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, introdujo diversos cambios a la referida Comisión a la que, a partir de entonces, se le denominó Comisión Federal Electoral, y dispuso que el Poder Ejecutivo tan sólo contaría con un representante, mismo que desde entonces sería el secretario de Gobernación y que el Poder Legislativo contaría con dos representantes, un diputado y un senador; asimismo, cabe destacar que dicha ley aumentó de dos a tres el número de comisionados de los partidos y precisó que debería fungir como secretario de la Comisión aquel

⁴² Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª edición, Editorial Constitucionalista-Instituto Federal Electoral, México, 1999, pp. 409.

⁴³ *Ibid.* p. 410.

Notario que la propia comisión designara entre los que tuvieran más de diez años en el desempeño de dicha profesión en la Ciudad de México.⁴⁴

Para 1963 se introdujeron nuevos cambios a la composición de la Comisión, ya que la ley dispuso que para la designación de los tres comisionados de los partidos políticos se debían tomar como criterio los resultados de la última elección.

La Ley Federal Electoral de 1973 confirmó la integración anterior y le confirió a la Comisión Federal Electoral el carácter de organismo permanente y le otorgó a todos los partidos registrados, que en ese entonces eran cuatro, derecho de voz y voto.⁴⁵

Con posterioridad, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente de 1977 a 1987, ratificó a la Comisión Federal Electoral el carácter de organismo responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el ámbito nacional y dispuso que dicha Comisión se debería integrar con un representante del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), con dos representantes del Poder Legislativo (un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras), así como con un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales que contaran con registro definitivo, - que entonces eran cuatro- y como novedad respecto a la ley de 1973, se dispuso que también formarían parte de la Comisión un representante de cada uno de los partidos políticos que contaran con registro condicionado -que entonces eran seis- teniendo dichos representantes voz pero no voto; también formaba parte de la Comisión un secretario, fungiendo como tal un Notario Público, designado de entre una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.⁴⁶

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibid.* p. 412.

⁴⁶ *Ibidem.*

Años más tarde, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, fue abrogada por el Código Federal Electoral de 1987, que en su artículo 164 estableció a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales y legales tendientes a garantizar el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral a nivel nacional.⁴⁷

Dicho Código dispuso, al igual que el anterior, que la referida Comisión se integrara con un comisionado del Poder Ejecutivo Federal (secretario de Gobernación) quien fungía como su presidente; con dos comisionados del Poder Legislativo, un diputado y un senador, puntualizándose que estas designaciones debían ser hechas por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; y como novedad se dispuso que formarían parte de la Comisión los comisionados que designaran los partidos políticos nacionales en atención al peso electoral de cada uno de ellos y a cuyo efecto debían ser acreditados de conformidad con las bases establecidas en el mismo ordenamiento legal electoral.

La Comisión Federal Electoral contaba, además, con un secretario técnico al que le correspondía ejercer las atribuciones de la Secretaría Técnica. Al respecto, cabe hacer notar que tanto el secretario técnico como el Director del Registro Nacional de Electores concurrían a las sesiones únicamente con voz, pero sin voto.⁴⁸

De entre las facultades que le conferían a la Comisión Federal Electoral, tanto la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 como el Código Federal Electoral de 1987, se destacan las siguientes:⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.* p.413.

⁴⁸ *Ibid.* p. 415.

⁴⁹ *Ibidem.*

-Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, atribución que anteriormente era competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación.

-Aprobar o desechar los convenios de fusión, frente o coalición que celebraran los partidos, así como los de incorporación que celebraran las asociaciones políticas con los partidos.

-Determinar la división de la República en 300 distritos electorales uninominales, precisar el número y ámbito de las circunscripciones plurinominales que entonces podían ser de una a cinco.

-Acordar la fórmula electoral (representatividad mínima o primera proporcionalidad) con apego a la cual se debían otorgar las constancias de asignación a los diputados electos por el principio de representación proporcional.

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas al proceso electoral, así como para resolver las peticiones y consultas que le sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales y al desarrollo del proceso electoral.

-Registrar las candidaturas a Presidente de la República, a senadores (de manera concurrente con las comisiones locales electorales), a diputados por el principio de mayoría (de manera concurrente con los comités distritales electorales), y para registrar las listas regionales de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (de manera concurrente con las comisiones locales electorales de las cabeceras de circunscripción).

-Formular los lineamientos que se debían observar en la depuración y actualización del padrón electoral y ordenar al Registro Nacional de Electores

hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en distritos electorales uninominales.

-Hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, con objeto a llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional y a cuyo efecto debía remitir a la Comisión Instaladora del Colegio Electoral un informe sobre la asignación de diputados por dicho principio; también, le correspondía expedir las constancias de mayoría a los presuntos diputados que hubieran obtenido la mayoría de votos en los distritos electorales de mayoría relativa e informar de los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral hubiera resuelto que no se expidiera constancia.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid.* p. 418.

CAPÍTULO SEGUNDO

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE 1953 A

1996

2.1 Reforma de 1953

Uno de los momentos fundamentales de la historia contemporánea del avance del derecho electoral mexicano es la Ley Electoral Federal de 1946, primer texto electoral mexicano que estructura un auténtico régimen de partidos a través de una regulación innovadora. La Ley de 1946 estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral se le confiaba a una Comisión Federal de Vigilancia Electoral.⁵¹

Más adelante, el 4 de abril de 1951 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Electoral Federal de 1951, en la que, en materia de partidos políticos las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los mismos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos políticos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tuviera un determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tenían los partidos políticos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro de partidos políticos. Asimismo, la Ley Federal Electoral de 1951 fue el primer texto en el que se estableció la Comisión Federal Electoral, máximo órgano electoral mexicano, que prevaleció hasta la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral.⁵²

⁵¹ De Andrea S., Francisco J., "El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996, en *80 Aniversario Homenaje, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Senado de la República. LVI Legislatura, p. 19.

⁵² *Ibid.* p. 20.

En este contexto nacional, y de conformidad con el impulso internacional, se llevó a cabo la reforma a los artículos 34 y 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la que se otorgó la ciudadanía a las mujeres mexicanas.

2.1.1 El voto a la mujer

El 20 de diciembre de 1952 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, se adoptó la *Convención sobre los derechos políticos de la Mujer*, misma que fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1981.

La mencionada *Convención* establecía en sus primeros tres artículos el derecho al voto activo y pasivo de las mujeres:

“Artículo I.

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II.

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III.

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.⁵³

⁵³ *Crf.* www.cndh.org.mx

Asimismo, el 20 de diciembre de 1952 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, se adoptó la *Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer*, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1981.

El artículo primero de la *Convención* en comento, a la letra dice:

"Artículo 1.

Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo".⁵⁴

A pesar de que veintiocho años después de adoptadas las *Convenciones* en materia de derechos políticos de la mujer fueran aprobadas por el Senado y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el presidente Adolfo Ruiz Cortines envió a la Cámara de Diputados, en diciembre de 1952, la iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional.

La iniciativa del presidente Ruiz Cortines señalaba que considerando que a partir de la Revolución Mexicana, "consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer había logrado una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre. Muy aplaudida fue en su momento, la iniciativa presidencial, puesto que, según declararon en la tribuna y en los medios de comunicación masiva muchas personalidades de la época, con esta iniciativa se le daba un reconocimiento de igualdad jurídica y política a la mujer".⁵⁵

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Valadés, Diego, "La constitución reformada", UNAM, 1987, pp.74-77, citado por Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 6.

Dicha iniciativa agregaba que era de reconocerse los positivos resultados alcanzados con la participación femenina en la vida electoral municipal, a partir de la reforma constitucional correspondiente, en 1947.

Sin embargo, desde 1937 el presidente Lázaro Cárdenas había remitido una iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional con la propuesta de reconocerle a las mujeres mexicanas el derecho activo y pasivo al voto. En su informe rendido el primero de septiembre de 1937, el presidente Cárdenas expresó:

“Debo también hablar ante vuestra honorable representación sobre la necesidad que existe de que se reforme el Código del país en la forma más adecuada para que la mujer, mitad integral de la sociedad mexicana y de la ciudadanía, sea rehabilitada como es debido y conviene a la dignidad de un pueblo que ha enarbolado la bandera de reivindicaciones en que están inscritos todos los derechos y que, sin embargo, deja y permite que las leyes coloquen a la mujer en un plano de inferioridad, al rehusarle el más trascendental de los derechos cívicos: el del voto”.⁵⁶

En virtud de que las legislaturas locales no habían aprobado la reforma a la Constitución, respecto del artículo 34, no se concretó la propuesta del presidente Lázaro Cárdenas. No es sino hasta el año de 1952 que el presidente Ruiz Cortines retoma el tema y el 17 de octubre de 1953 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la ansiada reforma al artículo 34.

El texto original del artículo 34 constitucional, a la letra decía:

“Artículo 34.- Son ciudadanos de la República todos los que; teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

I. Haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no.

⁵⁶ *Ibid.* p. 7.

II. Tener un modo honesto de vivir".⁵⁷

Como se observa, el texto se refiere a los mexicanos en sentido genérico; sin embargo, el artículo 60 de la Ley Electoral Federal de 1951 a la letra decía:

"Artículo 60.- Son electores los mexicanos varones mayores de 18 años, si son casados, y de 21 aun cuando no lo sean, que estén en el goce de sus derechos políticos y se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores".⁵⁸

En virtud de lo anterior, no existía duda de que solamente tenían el derecho al voto activo y pasivo, los varones mexicanos.

Con la reforma publicada el 17 de octubre de 1953 en el *Diario Oficial de la Federación*, el artículo 34 constitucional, decía:

"Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y

II.- Tener un modo honesto de vivir".⁵⁹

Derivado de la reforma anteriormente mencionada, se reformó el artículo 60 de la Ley Electoral Federal de 1951, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 60.- Son electores los mexicanos mayores de 18 años, si son casados, y de 21 años aun cuando no lo sean, que estén en el goce de

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 612.

⁵⁸ Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* pp. 5-6.

⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de octubre de 1953.

sus derechos políticos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores”.⁶⁰

Como consecuencia de lo anterior, en los años sesenta Rosario Alcalá fue la primera candidata, por el Partido Acción Nacional, a gobernadora por el estado de Aguascalientes. Sin embargo, la primera gobernadora fue Griselda Álvarez, por Colima, en 1979. Y le siguieron Beatriz Paredes, gobernadora de Tlaxcala, en 1987; Dulce María Sauri, gobernadora interina en Yucatán, en 1991; y, Rosario Robles, jefa de Gobierno interina del Distrito Federal, en 1999.

2.2 Reforma de 1963

La reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, en 1963, impulsó el cambio al sistema representativo mexicano, incluso se dice que fue el paso con el cual se inició la denominada “constitucionalización” de los partidos políticos; ello porque se creó la figura de los diputados de partido.⁶¹

2.2.1 Diputados de partido.

En el mes de diciembre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales. En dicha iniciativa se señalaba que era evidente el hecho de que los diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión. Por ello, como señala Diego Valadés, citado por Javier Orozco Gómez en su libro *El derecho electoral mexicano*, “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,

⁶⁰ Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 6.

⁶¹ De Andrea S, Francisco J., *Op. cit.*, p. 21.

actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país”.⁶²

Javier Orozco señala que dicha iniciativa agregaba 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”.⁶³

El debate de las reformas al artículo 54 constitucional celebrado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estuvo permeado por importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de los partidos políticos lo que tuvo una honda reprecisión en los años siguientes, pues permitió la participación institucional de los partidos existentes.

Para Jesús Reyes Heróles, quien entonces era diputado federal, “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”.⁶⁴

El texto original del artículo 54 constitucional, decía, a la letra:

“Artículo 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral”.⁶⁵

⁶² Orozco, Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 21.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ Orozco, Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 22.

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 776.

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963, el artículo 54 constitucional quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

"I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

"II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III.- Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;

"IV.- Solamente podrán acreditar diputados, en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

"V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones".⁶⁶

Al respecto, autores de derecho constitucional han opinado sobre la importancia de esta reforma al artículo 54 constitucional. Entre ellos, Jorge Carpizo para quien la reforma "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".⁶⁷

2.3 Reforma de 1969

A tres meses de los hechos violentos ocurridos en la Plaza de las Tres Culturas, episodio conocido como la matanza de Tlatelolco, el presidente Gustavo Díaz Ordaz envió al Poder Legislativo una iniciativa de reforma constitucional, en la que se señalaban tres motivos importantes: 1) la necesidad de que la juventud contribuyera activamente a integrar la voluntad política colectiva; 2) la aportación a los jóvenes de cauces institucionales para la manifestación de inquietudes políticas; y 3) el reconocimiento de la madurez alcanzada tempranamente en las generaciones recientes.⁶⁸

Para Javier Patiño Camarena, la reforma al artículo 34 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1969, fue con el propósito de reducir el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21, sino tan solo 18 años de edad, y ello con independencia de su estado civil. Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que en tanto que la ley sobre la materia no reconocía derechos políticos a los menores de 21 años, otros ordenamientos legales le conferían a los mayores de 18 años, aun cuando en forma indirecta o

⁶⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1963.

⁶⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p.445.

⁶⁸ Cfr. Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, pp. 11-12.

circunstancial, ciertos derechos que les permitían participar en la vida política del país.⁶⁹

2.3.1 Reducción de la edad para votar.

El artículo 34 constitucional, después de la reforma de 1953, a letra decía:

“Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir”

Con la reforma constitucional al artículo 34, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el texto del precepto en mención, desde entonces a la fecha, establece:

“Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir”⁷⁰

⁶⁹ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, p. 69.

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de diciembre de 1969.

Para Francisco de Andrea, "la citada reforma tuvo como sustento la idea de que en razón del dinamismo de los procesos de transformación social contemporáneos, los seres humanos evidencian un proceso de maduración más acelerado que los coloca en posición de responsabilidad a una edad más temprana que antaño, lo cual hacía anacrónica la disposición que establecía la edad de 21 años como el umbral para que un individuo soltero ejerciera el voto activo en un país, donde además la gran mayoría de la población estaba ya – desde los años sesenta- compuesta mayoritariamente por jóvenes. Por otro lado, no se puede dejar de señalar que el movimiento estudiantil de 1968 dejó claramente establecido el deseo y la necesidad de expresión política de la juventud de aquella época, por lo que indudablemente este factor debió estar presente en la mente de quienes impulsaron la citada reforma".⁷¹

2.4 Reforma de 1972

Las reformas constitucionales de 1963 y la de 1972, que veremos a continuación, se propusieron garantizar la representación a los partidos políticos minoritarios fijando un mínimo y un máximo de representatividad. El mínimo obedeció, de conformidad con las razones hechas valer en la exposición de motivos de la reforma de 1972,

"... a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes realmente apreciables por el número de quienes la sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma y es connatural a toda organización parlamentaria, que dentro de la

⁷¹ De Andrea S., Francisco J., *Op. cit.* p. 21.

representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan un mínimo de significación ciudadana”.⁷²

2.4.1 Porcentaje para la obtención de diputados de partido.

A pesar de que con la reforma constitucional de 1972 se redujo la edad de 25 a 21 años, y de 35 a 30 años, para ser elegido como diputado o senador, respectivamente, en este apartado se observa con mayor detenimiento la reducción del porcentaje para la obtención de diputados de partido.

Después de la reforma al artículo 54 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de Federación*, como se observa en el apartado 2.2.1 de este trabajo, dicho precepto establecía:

“Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

“I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

“II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean

⁷² Patiño Camarena, Javier, *Op. cit.* p. 219.

acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III.- Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;

"IV.- Solamente podrán acreditar diputados, en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

"V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones"

Con la reforma publicada el 14 de febrero de 1972 en el *Diario Oficial de la Federación*, el artículo 54 constitucional estableció:

"Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

"I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;

"II.- Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean acreditados diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veinticinco diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

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

"IV.- Solamente podrán acreditar diputados, en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

"V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones".⁷³

En virtud de la reducción del porcentaje para la obtención de los diputados de partido, los partidos políticos denominados de oposición, obtuvieron en la elección federal de 1973, los siguientes resultados: el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 23 curules, 2 de ellas de mayoría; el Partido Popular Socialista (PPS), obtuvo 10 curules, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), obtuvo 6 curules. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional logró obtener 191 curules de mayoría. El aumento de la representación de estos partidos con relación a la elección de 1964, es decir, al año de la creación de la figura de diputados de partido, fue mínimo, ya que en 1964 los resultados fueron los

⁷³ *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de febrero de 1972.

siguientes: el PAN, obtuvo 18 diputados; el PPS, 9, y el PARM, 5, todos diputados de partido.⁷⁴

2.5 Reforma de 1974

La reforma constitucional de 1974 consistió fundamentalmente en la manera que se integraría la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y se adicionaron facultades a la Cámara Baja. Son dos aspectos que se consideran en este apartado, el número de habitantes tomados como referencia para la elección de un diputado, y la facultad a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral.

2.5.1 Reforma del artículo 52 constitucional

El texto original del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establecía:

"Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de treinta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor que la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario".⁷⁵

Este artículo ha tenido al día de hoy diez reformas. Sin embargo, para este apartado es interesante, como referencia, retomar las reformas del 11 de junio de 1951, y de 20 de diciembre de 1960, respectivamente.

⁷⁴ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Op. cit.* p. 221.

⁷⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 776.

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1951, estableció:

"Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario"⁷⁶

El 20 de diciembre de 1960 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva reforma al artículo 52 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil, teniendo en cuenta el Censo General del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario".⁷⁷

Para la reforma de 1974, el 8 de octubre del mismo año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el texto del artículo 52, que para entonces decía:

"Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados".⁷⁸

⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 1951.

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de diciembre de 1960.

⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de octubre de 1974.

2.5.2 Calificación de las elecciones

Por otra parte, el artículo 74 constitucional en su fracción primera, sufrió una reforma menor, con un sentido semántico más que de fondo.

Así, originalmente dicho precepto señalaba:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
"I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República;"⁷⁹

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de octubre de 1974, el texto estableció:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
"I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República,"⁸⁰

2.6 Reforma de 1977

La reforma constitucional de 1977, constituye la primera gran reforma integral del sistema electoral mexicano. Dicha reforma estableció los cimientos fundamentales para el comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano en un contexto político, económico y social que se caracterizó por elementos favorables que no se volverían a presentar con claridad hasta las reformas electorales de 1993-1994 y de 1996.⁸¹

⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 784.

⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de octubre de 1974.

⁸¹ De Andrea S., Francisco J., *Op.cit.* p. 23.

Para Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg "en 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos; por primera vez las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad, explícitamente pluripartidista. Se proyectaba una nueva constitución material de la política; unos partidos se verían obligados a cambiar; otros nacerían a la vida legal y otros más se reforzarían y adquirirían una presencia como nunca en su historia; y todos entrarían a una compleja etapa histórica de negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reforma de las reglas del juego. A través de esos partidos se introduciría la democracia en la organización estatal de México".⁸²

Cabe destacar que oficialmente José López Portillo, candidato del Partido Revolucionario Institucional, no tuvo contrincantes electorales en la elección presidencial de 1976. El Partido Acción Nacional, por una crisis interna, no llegó a postular candidato presidencial y el del Partido Comunista no fue reconocido como tal.⁸³

En este contexto, cuando José López Portillo tomó posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de diciembre de 1976, trazó una serie de medidas generales que pueden sintetizarse en tres líneas de acción: 1) alianza para la producción e intensa explotación petrolera, para salir de la crisis económica; 2) reforma administrativa, para afinar y refuncionalizar los instrumentos gubernamentales, y 3) reforma política, con la que no solamente se reconoce que existen fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la ley federal electoral hasta entonces

⁸² Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 2ª edición, Ediciones Cal y arena, México, 2000, p. 77.

⁸³ Reyna, José Luis, *Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976*, en González Casanova, Pablo (coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores e Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 117.

vigente, sustituyéndola por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).⁸⁴

En la sesión solemne en que Rubén Figueroa Figueroa, Gobernador de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno, el 1 de abril de 1977 Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, en representación del presidente José López Portillo, pronunció un discurso con el que se inició el proceso de la reforma política.

“Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barreras.

“Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.

“La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las

⁸⁴ Paoli Bolio, Francisco José, *Legislación y proceso político, 1917-1982*, en González Casanova, Pablo, *Op. cit.* p. 154.

minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.

“Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social.

“Que queden dos cosas muy claras: la política inmediata no reduce nuestras perspectivas, de ella parte la elaboración y ejecución de una política para lo mediano; y que se trata de realizar una reforma política, no para favorecer o perjudicar a uno u otro grupo, sino para acelerar sólidamente la evolución política nacional.

“Quienes estamos convencidos de que la subordinación de gobernantes y gobernados a la ley es la clave de convivencia pacífica, no admitimos para nadie el derecho de tolerar, y menos aún el de no tolerar modos de pensar distintos al suyo. La libertad de pensamiento obviamente da lugar a distintos modos de pensar; todos con derecho a la existencia y a su manifestación o expresión. Rechazamos actitudes que, a título de un modo de pensar, condenan otros e invocan el derecho a la intolerancia. Cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona el campo de la fratricida intolerancia absoluta, de todos contra todos. La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento.

“En una sociedad decidida a que la unidad democrática no excluya la pluralidad de ideas, es natural el encuentro entre éstas; pero realizado este encuentro en la discusión, en el diálogo, en la búsqueda de

simpatías, tratando de convencer de la bondad de las ideas que se profesan y no de la maldad de las ideas en que no se cree.”⁸⁵

En un oficio de fecha 14 de abril de 1977, suscrito por el presidente José López Portillo y dirigido al Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Jesús Reyes Heróles, le comunica que:

“El Gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática.

“El Ejecutivo a mi cargo está empeñado en llevar adelante la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e interés que concurren en el país.

“Por ser la Comisión Federal Electoral un órgano permanente, en el cual se encuentran representados los partidos políticos nacionales, y que por sus funciones se haya vinculada a los procesos políticos electorales, y que además cuenta con un rico acervo documental y la más variada información, ruego a Usted, en su carácter de Presidente de dicho organismo, convocarlo a sesiones extraordinarias y, de así acordarlo, la Comisión invite a las asociaciones políticas, instituciones académicas que realizan investigaciones en este terreno y ciudadanos en general, a presentar sus puntos de vista, para que en un marco de absoluta libertad se expresen y confronten todas las ideas y se revisen y estudien los diferentes aspectos que animan el propósito de la reforma destinada a vigorizar nuestras instituciones políticas”.⁸⁶

⁸⁵ *Reforma política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, Tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII.

⁸⁶ *Ibid.* pp. VII-VIII.

En consecuencia, la Comisión Federal Electoral se reunió el 21 de abril de 1977 y, a partir de ese momento, se celebraron las denominadas audiencias públicas de la reforma política. El orden de dichas audiencias fue el siguiente:

La primera audiencia, del 28 de abril de 1977, fue para los representantes del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, (PARM). El 4 de mayo de 1977, en segunda audiencia, correspondió a los representantes del Partido Popular Socialista (PPS) presentaron sus propuestas en materia política electoral. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), se presentó en tercera audiencia el 12 de mayo del 77. El Partido Acción Nacional (PAN) asistió a cuarta audiencia el 19 de mayo. El Partido Comunista Mexicano (PCM) asistió el 2 de junio y el 9 de junio, se presentaron los representantes del Partido Demócrata Mexicano. El 16 de junio, en séptima audiencia, correspondió a los representantes del Partido Socialista de los Trabajadores (PST). El Partido Socialista Revolucionario (PSR), se presentó ante la Comisión Federal Electoral el 23 de junio de 1977. Para el 30 de junio correspondió el turno al Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). En décima audiencia de fecha 7 de julio, se presentaron los representantes de la Organización Unidad Izquierda Comunista. El 14 de julio, los representantes de la Organización Movimiento de Acción y Unidad Socialista presentaron su propuesta de reforma política; y por último, al Partido Obrero Agrario Mexicano le correspondió acudir ante la Comisión Federal Electoral el 21 de julio.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia electoral, de la que a continuación pasamos a su análisis.

2.6.1 Reforma del artículo 6° constitucional.

El texto original del artículo 6 constitucional a la letra expresaba:

"Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público".⁸⁷

Con la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial de la Federación*, el texto del artículo 6°, a la letra dice:

"Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".⁸⁸

2.6.2 El artículo 41 constitucional

Originalmente, el texto de este artículo de la Carta Magna expresaba:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁸⁹

A este artículo, con la reforma del 77, se le adicionaron cinco párrafos, por lo que el multimencionado precepto constitucional decía:

⁸⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, México, 1981, p. 6.

⁸⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977.

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, México, 1981, p. 54.

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

“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.

“Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

“En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.⁹⁰

⁹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977.

Esta parte de la reforma es considerada como la "constitucionalización de los partidos políticos". A partir de ella se otorgó a algunas organizaciones políticas el registro, aunque condicionado, como partidos políticos nacionales.

2.6.3 Sistema electoral mixto de representación

En el año de 1977 se abandona el sistema de diputados de partidos y se adopta un sistema electoral mixto, en el que el sistema de mayoría se complementa con el sistema de representación proporcional. "La primera de ellas se funda en que el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votados en las elecciones respectivas. En la representación proporcional tienen acceso a la Cámara o Parlamento no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente".⁹¹

En virtud de lo anterior, los partidos políticos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en circunscripciones plurinominales que se determinen. En el primer caso, el territorio nacional, a partir de la reforma de 1977, se encuentra dividido en 300 distritos uninominales y se elige a un diputado por cada distrito. Cien diputados más, a partir de la reforma en cuestión, son electos en forma proporcional al número de votos emitidos a favor de los partidos contendientes. Para hacer efectiva esta fórmula, los partidos elaboran listas de candidatos por cada circunscripción. En resumen, cada partido postula un determinado número de candidatos y varios de ellos son electos por cada circunscripción, de ahí la palabra plurinomial.

⁹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 675.

Con la reforma constitucional en materia electoral de 1977, en aspectos de sistemas de representación, se modificaron los artículos 51 al 55 de la Ley Fundamental, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

“Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

“Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

“Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

“Artículo 54.- La elección de los 100 diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se

sujeterá a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley:

"I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite deberá acreditar que participa concandidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

"II.- Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

"III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

"IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

"Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

"I y II.....

"III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

"Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

"La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

"IV a VII.-".⁹²

2.6.4 Calificación de las elecciones

Con la reforma política de 1977, se elevó a rango constitucional el Colegio Electoral de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, como se observa a continuación:

"Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

⁹² *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977.

“En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal”.⁹³

2.6.5 Reforma al artículo 60 constitucional. “Recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Asimismo, resulta interesante la adición a este artículo en el sentido de la participación que se le da a la Suprema Corte de Justicia respecto del recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

“Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

“La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.⁹⁴

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ibidem.*

2.6.6 Comisión Federal Electoral

Como parte de esta reforma política, también se sustituyó la Ley Federal Electoral vigente desde 1946 por la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE); esta ley fue aprobada por la Cámara de Diputados el 19 de diciembre de 1977.

Uno de los aspectos más relevantes de esta nueva ley electoral, fue lo relativo a la Comisión Federal Electoral.

A partir de la reforma, la Comisión Federal Electoral tuvo en sus manos el registro de los partidos políticos. Asimismo, por primera vez se introdujo el procedimiento de insaculación para seleccionar a los cuatro integrantes de las 32 Comisiones Locales y de los 300 Comités Distritales.

Con la reforma, correspondía a la Comisión Federal Electoral preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral; quedaba a cargo del otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y a las asociaciones políticas; resolvería sobre los convenios de fusión, frente y coaliciones; dictaría los lineamientos para actualizar y depurar el padrón, así como para trazar los 300 distritos de mayoría relativa; estaría a cargo de la integración de las comisiones locales y distritales; aplicaría la fórmula electoral mediante la cual se asignarían a los diputados de representación proporcional; investigaría los actos violatorios a la legalidad que hubieran ocurrido en el proceso electoral; resolvía en torno a los recursos que se le presentaban.

De la misma manera, la ley electoral de 1977 concedía a la Comisión Federal Electoral personalidad jurídica propia y obligaba al gobierno federal a otorgarle el presupuesto necesario para desarrollar sus funciones. La Comisión tenía capacidad reglamentaria, de modo que tenía que resolver y emitir ordenamientos

sobre la marcha. Además, las decisiones de la Comisión no podían ser revisadas por ninguna otra instancia.⁹⁵

Para una mejor percepción de los cambios respecto de la integración de la Comisión Federal Electoral, se presenta el siguiente cuadro:

Ley Federal Electoral (1973)	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)
<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Un senador • Un diputado • Un representante de cada partido político nacional • Secretario del Consejo (notario público) 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Un senador • Un diputado • Un representante de cada partido político nacional • Un representante de cada partido con registro condicionado (con voz y sin voto) • Secretario del Consejo (notario público, con voz y sin voto) • Director del Registro Nacional de Electores (con voz y sin voto).⁹⁶

2.6.7 Referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal

La reforma política de 1977 introdujo en las adiciones a la fracción VI del artículo 73 constitucional, las modalidades de la democracia semi directa: la iniciativa popular y el referéndum, con el propósito de poner a disposición de los habitantes del Distrito Federal medios de influir en la formación, modificación o derogación de leyes o reglamentos relativos a la entidad.

Así, el texto de la fracción VI del artículo 73 constitucional, expresaba:

⁹⁵ Cfr. Becerra, Ricardo, *Op. cit.* pp. 117-120.

⁹⁶ *Ibidem.*

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"I a V.-

"VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

"1ª.-.....

"2ª .- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".⁹⁷

"De acuerdo con el artículo 55 de la entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos sólo se tramitará cuando es apoyada por un mínimo de 100 mil habitantes, entre los que deben contarse por lo menos 5 mil por cada una de las 16 delegaciones. Si la iniciativa se refiere a leyes una vez cumplidos los requisitos legales, se substanciará según la fracción I del artículo 89 constitucional".⁹⁸

Por otra parte, "el artículo 53 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al referéndum como un medio de formar, modificar, derogar o abrogar ordenamientos legales del Distrito Federal. Sin embargo, sólo el Ejecutivo y las Cámaras de Senadores y Diputados pueden iniciar el procedimiento. Si se trata de leyes, esas tres instancias pueden solicitar el referéndum, con la salvedad de que en la Cámara de Diputados se necesita el apoyo de la tercera parte de sus miembros y, si es en la de Senadores, la mitad. Si se trata de reglamentos, únicamente el Presidente de la República puede iniciar el proceso jurídico respectivo".⁹⁹

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 65.

⁹⁹ *Ibidem.*

2.7 Reforma de 1986

La reforma política de 1986-1987, conocida como “La renovación política”, fue la segunda gran reforma del sistema electoral mexicano, en donde todavía se logra apreciar cierta holgura por parte del partido mayoritario en la confección e implementación de la misma. Esta fue una reforma que respondió a la era de la crisis económica de los años ochenta que generó un malestar social más agudo que el que se había presentado en los años setenta, y que había dado origen a la reforma electoral de 1977.¹⁰⁰

Por decreto presidencial publicado el 19 de junio de 1986 en el *Diario Oficial de la Federación*, el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado encomendó a la Secretaría de Gobernación convocar a todos los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas sobre Renovación Política-Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Las audiencias públicas se llevaron a cabo en los meses de julio y agosto de 1986, y como resultado de las mismas, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa a fin de reformar los artículos 52, 53, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cfr. De Andrea S., Francisco J., *Op. cit.* pp. 24-25.

¹⁰¹ Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, p. 69.

"La reforma en cuestión tuvo por objeto modificar el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, aumentando los diputados de este sistema y estableciendo normas que permitieran disminuir la diferencia existente entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños que correspondían a los partidos; la iniciativa persiguió que se estableciera un mecanismo idóneo por el cual se asegurara que por lo menos un partido político tuviera la mayoría absoluta de la Cámara. Así mismo, se propuso la vuelta a la renovación parcial del Senado y el retorno al mecanismo original del sistema de autocalificación, que consistía que fuera el total de los presuntos representantes electos quienes decidieran sobre la calificación de las elecciones federales".¹⁰²

En la iniciativa que se comenta se establecía que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondían al Gobierno; la misma iniciativa introdujo la necesidad de crear un órgano jurisdiccional, imparcial e independiente, con competencia para conocer de las impugnaciones que se originaran en el proceso. Así, el 15 de diciembre de 1986, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 18 transitorio de la Constitución.

2.7.1 Integración de la Cámara de Diputados

Con la reforma de 1986 se mantuvo un sistema mixto con dominio del componente mayoritario, pero se optó por aumentar el número de diputados plurinominales. De esta manera, la relación entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendía a acercarse. Antes de esta reforma, eran 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional; después de la reforma, serían 300 y 200 respectivamente. Los doscientos diputados de representación proporcional serían electos, invariablemente, en cinco circunscripciones.¹⁰³

¹⁰² *Ibid.* pp. 69-70.

¹⁰³ Becerra, Ricardo, *et. al. Op. cit.* pp. 178-179.

Asimismo, se estableció en la Constitución que todos los partidos políticos con registro que obtuvieran determinada votación tendrían derecho a participar en el reparto de los diputados plurinominales, bajo las siguientes modalidades: a) el partido que obtuviera entre 50 y 70% de la votación nacional y menos de ese porcentaje del total de diputados por la vía de mayoría relativa, obtendría el número de diputados necesarios por la vía plurinomial para lograr empatar el porcentaje de sus diputados con relación al total de la Cámara; b) el partido mayoritario jamás podría tener más del 70% de los diputados aunque su votación fuese mayor a dicho número; c) el partido mayoritario nunca podría tener menos del 50% más uno de los diputados, aunque su porcentaje fuese menor y, d) los partidos que obtuvieran el 1.5% o más de la votación participarían en el reparto de los diputados plurinominales de acuerdo con lo que estableciera el Código Federal Electoral.

Por lo anterior, "el artículo 53 constitucional establece las unidades territoriales electorales en cuyo ámbito los ciudadanos ejercen su derecho al voto activo, para la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados se señalan dos tipos de unidades territoriales electorales. La primera unidad territorial es el distrito electoral uninominal, de los cuales hay 300; (...). La segunda unidad electoral en la que se divide el territorio nacional, de acuerdo al sistema electoral mixto, es la circunscripción plurinomial. Esta unidad, cuyo número real será cinco es la base para la elección de los 200 diputados de representación proporcional".¹⁰⁴

2.7.2 Integración de la Cámara de Senadores

Con relación a la integración del Senado de la República, se modificó el artículo 56 constitucional. La Cámara de Senadores continuó estando integrada por 64 representantes, dos por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal; sin embargo, el cambio de la reforma consistió en que la Cámara se renovarían por

¹⁰⁴ Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 71.

mitad cada tres años. A esta manera de elección de los integrantes del Senado se le denominó sistema rotativo.

Para Javier Orozco Gómez, al realizarse cada tres años la renovación del Senado, "se establece una comunicación permanente entre representante y electorado, lo cual permite responder mejor a sus necesidades, ya que los senadores noveles llevarán al Senado la problemática actual y más fresca".¹⁰⁵

2.7.3 Calificación de las elecciones

La reforma, en 1986, al artículo 60 constitucional modificó el sistema de autocalificación de las elecciones disponiendo que en la Cámara de Diputados el Colegio Electoral que califica las elecciones de sus presuntos miembros y las del Presidente, se integraría con todos los presuntos diputados que hubieran obtenido su constancia de parte de la Comisión Federal Electoral.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integra, con esta reforma, tanto con los presuntos senadores que hayan 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 por los senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo.¹⁰⁶

Antes de las modificaciones mencionadas, el artículo 60 establecía que la calificación de las elecciones de los integrantes de la Cámara de Diputados, correspondía a su Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados, de los cuales 60 eran de mayoría relativa y 40 de representación proporcional. Además, se le atribuía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del recurso de reclamación y velar porque el ejercicio del voto se realizara sin alteraciones.

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 80.

¹⁰⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de diciembre de 1986.

Con esta reforma se modificó el número de presuntos diputados que integraban el Colegio Electoral, se suprimió las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral y se adicionó un párrafo que confiere facultades al Gobierno Federal para preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales.¹⁰⁷

2.7.4 El Tribunal de lo Contencioso Electoral

Como se observó en el apartado 2.6.4, con la reforma política de 1977 se adicionó el artículo 60 constitucional para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de substanciar el denominado recurso de reclamación contra las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los presuntos diputados.

Con la reforma de 1987, el texto del artículo 60 constitucional quedó de la siguiente manera:

“Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas... 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 organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por lo dispuesto a 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 de la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* p.81.

¹⁰⁸ Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, p. 557.

En virtud de lo anterior, el Código Federal Electoral de 1987 reguló la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que configuró como un organismo autónomo de carácter administrativo competente para resolver los recursos de apelación y queja que en materia electoral configuraba la ley, precisándose que las resoluciones sólo podrían ser modificadas por el Colegio Electoral de cada Cámara, lo que significaba que éstos eran los que tenían la última palabra en materia de calificación de elecciones.

Respecto a la composición del Tribunal de lo Contencioso Electoral, conocido también como Tricoel, se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en mayo del año anterior a la elección a propuesta de los partidos políticos, siendo la Cámara de origen la de Diputados, y requiriéndose que el dictamen respectivo fuera ratificado por la Cámara de Senadores. Asimismo se dispuso que debía fungir como presidente del Tribunal, el magistrado que designara el pleno para cada elección federal, y que los magistrados serían nombrados para ejercer sus funciones por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados.¹⁰⁹

Este Tribunal debía resolver siempre en pleno, el cual se integraba con un mínimo de seis magistrados, entre los que debía estar el presidente; las resoluciones se tomaban por mayoría de votos y sus sesiones debían ser públicas. Dicho Tribunal se organizó de manera centralizada y tenía su sede única en el Distrito Federal. Con relación a su funcionamiento, el Tricoel sólo funcionaba de octubre del año anterior a las elecciones al término del proceso electoral. El recurso más importante era el de queja, el cual tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o, en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral, siempre que se dieran las causales establecidas por el propio Código Electoral.

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 558.

El constitucionalista Jorge Madrazo señaló: "En mi particular punto de vista, el tribunal electoral mexicano debería asumir la función propiamente contenciosa del proceso electoral, es decir, el conocimiento y substanciación de los recursos electorales. De esta suerte, el organismo por crearse sería un tribunal de derecho, que resolvería las controversias planteadas de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes. De ser ésta una hipótesis válida, la integración del tribunal tendría que hacerse por jueces profesionales".¹¹⁰

2.8 Reforma de 1990.

Se han manifestado dos hechos importantes que impulsaron la reforma política de 1989-1990. Por un lado, se ha destacado el acceso a un estadio de poder político en la Cámara de Diputados ya que con 239 diputados de oposición contra 261 del Partido Revolucionario Institucional, parecía que la oposición ya no sólo influiría, sino que podría esperarse que determinaría la estructura y el contenido de muchos de los textos legislativos.

Por otro lado, resulta claro que el Partido Revolucionario Institucional buscó conjugar un reagrupamiento interno con reformas electorales que le volvieron a dar predominio político de años anteriores.¹¹¹

De la reforma que se analizará a continuación, cuatro son los puntos de mayor relevancia: a) la creación del Instituto Federal Electoral; b) la creación del Tribunal Federal Electoral; c) la calificación de las elecciones, y d) la reforma al artículo 54 constitucional.

¹¹⁰ Citado por Javier Orozco Gómez en *El derecho electoral mexicano*, pp. 85-86.

¹¹¹ *Cfr.* De Anda S., Francisco J., *Op. cit.* pp. 27-28.

2.8.1 El Instituto Federal Electoral

Durante el año de 1989 se celebraron diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y la sociedad civil. Del dictamen elaborado por la comisión creada para recabar el sentir de los diferentes sectores de la sociedad, se desprendió que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaleciente por considerar que la misma 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 prevalecido la improvisación de cuadros electorales. Por ello, se inició 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 virtud de lo anterior, se establecieron seis puntos fundamentales para la reforma de los organismos electorales:¹¹²

- Precisar a nivel constitucional las bases normativas que deberían 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.
- Crear un organismo público dotado de autoridad que sea profesional y autónomo en sus decisiones; que se integre con personal profesional y calificado.
- Reconocer como principios rectores de los procesos electorales a la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos, con las salvedades que señale la ley.
- Reconocer que las funciones electorales deben ser remuneradas, salvo en los casos y niveles que marque la ley.

¹¹² Patiño Camarena, Javier, *Op. cit.* pp. 420-422.

- Configurar un padrón electoral confiable.

Así, en octubre de 1989 un grupo de diputados sometió a la Cámara una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de abril de 1990. Al artículo 41 constitucional se adicionaron cinco párrafos y se modificó el párrafo séptimo, para quedar como sigue:

"Artículo 41.-...

"Los partidos ...

"Los partidos...

"Los partidos...

"En los procesos...

"Los partidos...

"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 de esta función estatal.

"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.

“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 otorgamientos 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 públicas en los términos que disponga la ley.”¹¹³

Con la aprobación, por parte de la Cámara de Diputados, el 14 de julio de 1990 del nuevo ordenamiento legal en materia electoral denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y publicado el 15 de agosto de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*, al organismo público encargado de las elecciones federales se le nombró Instituto Federal Electoral. La creación del Instituto Federal Electoral se considera como el más grande avance de la reforma de 1989-1990. A pesar de sustituir a la Comisión Federal Electoral, con el IFE se sentaron las bases para la profesionalización de la función electoral del país.

“La estructura del IFE sería descentralizada (además de las oficinas centrales tendría una delegación por cada entidad federativa y una subdelegación en cada uno de los 300 distritos electorales). Sus órganos, en todos los niveles, serían de naturaleza técnica, de dirección y vigilancia. Estas dos últimas clases de instancias tendrían una conformación colegiada y contarían con la presencia de los partidos políticos. Dentro de las instancias de dirección destacaba el Consejo

¹¹³ *Diario Oficial de Federación*, México, 6 de abril de 1990.

General del Instituto Federal Electoral, órgano máximo de dirección de la autoridad, creado en substitución de la anterior Comisión Federal Electoral”¹¹⁴

Resulta interesante que dentro de la integración del Consejo General, se incorporaron seis consejeros magistrados que debían cumplir con los mismos requisitos que los aspirantes a ser ministros de la Corte y serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.

Asimismo, un segundo órgano colegiado de gran importancia era la Junta General Ejecutiva, integrada, en ese entonces, por el director ejecutivo del IFE, el secretario del mismo y los directores ejecutivos responsables de las diferentes áreas institucionales. Estas áreas correspondían a los siguientes temas: Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Administración y Servicio Profesional. Cada dirección ejecutiva quedaría a cargo de un director que no pertenecería al servicio profesional y que sería el responsable del funcionamiento operativo de la rama ejecutiva institucional. Sirva para mejor descripción, el siguiente cuadro:

Consejo General del IFE	Junta General Ejecutiva del IFE
<ul style="list-style-type: none"> • Presidente (Secretario de Gobernación) • Dos diputados • Dos senadores • Seis consejeros magistrados • Representantes de partidos políticos con asiento en el Congreso • Representantes de partidos políticos con registro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Director general • Secretario general • Directores ejecutivos de: <ul style="list-style-type: none"> • Registro Federal de Electores • Organización Electoral • Capacitación Electoral y Educación Cívica • Prerrogativas y Partidos Políticos • Servicio Profesional Electoral • Administración

¹¹⁴ Becerra, Ricardo, *et. al. Op. cit.* pp. 250-251.

2.8.2 El Tribunal Federal Electoral

En materia de control de legalidad el cambio también fue sustantivo. En primer lugar, la naturaleza del órgano encargado del control de legalidad en materia electoral pasó de administrativa a jurisdiccional. De esta manera se fundó un verdadero sistema de justicia electoral.

Con la reforma al artículo 41 constitucional, se adicionaron los párrafos décimo, undécimo y duodécimo, y son los que a continuación se transcriben:

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

"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 corresponde de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".¹¹⁵

Este nuevo Tribunal, denominado Tribunal Federal Electoral, continuó siendo autónomo, es decir, independiente del poder judicial. No contaba con facultades para revisar la constitucionalidad de los actos electorales.

La estructura del Tribunal quedó fortalecida si se le compara con la del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Así, el Tribunal Federal Electoral se integraba por una Sala Central con domicilio en el Distrito Federal conformada por cinco magistrados designados en la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Se contempló la existencia de cuatro Salas Regionales que operarían en las circunscripciones electorales y que se integrarían por tres magistrados cada una. Estas Salas Regionales sólo funcionaban durante los procesos electorales y, al igual que la Sala Central, contaban con el apoyo de jueces instructores.

De igual manera, la reforma de 1989-1990 precisó los recursos jurídicos para impugnar actos electorales. Habían dos recursos de carácter administrativo: el recurso de queja y el de reclamación; y dos jurisdiccionales: el recurso de apelación y el de reconsideración.

A decir de Arturo Núñez, citado por Pedro Becerra en el libro *La mecánica del cambio político en México*, "...se desarrollaron los siguientes aspectos del contencioso electoral: se establece quién puede interponer cada recurso y los

¹¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de abril de 1990.

plazos para hacerlo; se precisan la forma y los términos en que deberán hacerse las notificaciones; se determinan las partes en el procedimiento para tramitar un recurso; se fijan las causas por las que se desecharán recursos notoriamente improcedentes; se autoriza la acumulación de expedientes de recursos que lo ameriten; se detallan los requisitos para la interposición de recursos y el procedimiento para su tramitación, que incluye garantía de audiencia para el tercero interesado y la realización de todas las diligencias que sean necesarias por parte de los jueces instructores para poner los propios recursos en estado de resolución; se amplían las pruebas que pueden aportarse; se ordenan las reglas para remitir las resoluciones; se definen los efectos de las mismas; y se regulan los criterios con el fin de evitar contradicciones en las resoluciones o para revocarlos de ser necesario".¹¹⁶

A pesar de estos avances, la última palabra en la calificación de las elecciones la siguieron teniendo los colegios electorales, como se verá en el siguiente apartado.

2.8.3 Calificación de las elecciones

La reforma que se introdujo al artículo 60 constitucional, tuvo su fundamento en la experiencia legislativa vivida en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en 1988. La integración del mencionado Colegio con todos los presuntos diputados motivó que se presentara una interrogante para los especialistas de derecho constitucional, el hecho de que la integración del Poder Legislativo no se dé, o no se tenga a tiempo la calificación de la elección del presidente de la República, ya que la Constitución no lo prevé.¹¹⁷

Ante lo anterior, se regresó a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, por sólo 100 presuntos miembros, pero en esta nueva disposición, se señala que serán nombrados por los partidos políticos en la proporción que

¹¹⁶ Becerra, Ricardo, *et. al. Op. cit.* p. 266.

¹¹⁷ Cfr. Orozco Gómez, Javier, *Op. cit.* p. 125.

corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

Con la reforma de 1989-1990, el texto del artículo 60 constitucional, a la letra decía:

"Artículo 60.- Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

"El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

"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 caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su cargo.

"Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

"Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de.

su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

"Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables".¹¹⁸

2.8.4 Reforma del artículo 54 constitucional

Con la reforma de 1989-1990, desde el marco constitucional quedaron sentadas las bases para la asignación de los 200 diputados proporcionales, por lo que la reforma legal únicamente se limitó a precisar algunos aspectos.

El texto del artículo 54 constitucional, se reformó para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de lista regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

"I.-Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

"II.- Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio 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;

¹¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de abril de 1990.

"III.- Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

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

- a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;
- b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto por las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.
- c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley, y
- d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa representa un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación

proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos”.¹¹⁹

2.9 Reforma de 1993

En su cuarto informe de gobierno, el 1 de noviembre de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso:

“Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales”.¹²⁰

Ante el llamado del presidente de la República, las dos fuerzas políticas más importantes, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, el día 28 de junio de 1993, presentaron una declaración conjunta en la que demandaban once puntos que debería tener la reforma política, misma que tenía que ser a nivel constitucional, y no a nivel legislación secundaria. Esos once puntos eran los siguientes:

1. Tribunal electoral autónomo.
2. Apertura del Senado a la representación proporcional.
3. Modificación de la estructura y composición del Instituto Federal Electoral.

¹¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de abril de 1990.

¹²⁰ Becerra, Pedro, *et. al. Op. cit.* p. 288.

4. Revisión de requisitos para ser Presidente de la República (en particular, respecto a la nacionalidad de los padres de los aspirantes al Ejecutivo Federal).
5. Regulación del sistema financiero de los partidos.
6. Garantía de equidad en los espacios y tiempos en medios de información.
7. Padrón electoral confiable.
8. Normas para garantizar el secreto del voto.
9. Simplificación de los procesos de votación.
10. Restablecimiento de la figura de candidaturas comunes.
11. Simplificación de la reglamentación sobre coaliciones.¹²¹

A nivel constitucional, los cambios fundamentales fueron tres: a) la nueva fórmula de integración de las cámaras del Congreso de la Unión; b) la eliminación de la autocalificación, y c) se enunció la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo que sería especificado en la ley reglamentaria.

2.9.1 Integración del Congreso de la Unión

Con esta reforma, se modificó la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores. Para ello, sufrieron modificaciones los artículos 54 y 56 de la Constitución. A continuación, el texto del artículo 54 constitucional modificado:

"Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de lista regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

"I.-Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

¹²¹ *Ibid.* 289.

"II.- Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio 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 lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, 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.- En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

"V.- El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

"VI.- Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

"VII.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI 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 V o VI, se adjudicarán a kis

demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos”.¹²²

Con relación a la Cámara de Senadores, se aumentó el número de curules, de 64 a 128, lo que significaba elegir a cuatro senadores por cada entidad federativa y del Distrito Federal. De los cuatro senadores, tres eran elegidos por mayoría relativa y, el cuarto, mediante el principio de primera minoría. Para ello, el texto del artículo 56 constitucional, quedó de la siguiente manera:

“Artículo 56.- Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres 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”.¹²³

2.9.2 Calificación de las elecciones

Con la reforma política de 1993 desapareció la autocalificación de las elecciones por parte de los propios diputados y senadores. De esta manera, el artículo 60 constitucional, con la reforma de 1993, quedó redactado así:

¹²² *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de septiembre de 1993.

¹²³ *Ibidem*.

"Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

"Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso 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".¹²⁴

El organismo encargado de declarar la validez de las elecciones, a partir de la reforma, es el Instituto Federal Electoral.

¹²⁴ *Ibidem*

2.9.3 Financiamiento de los partidos políticos

Este fue el tercer punto fundamental de la reforma de 1993, y así se plasmó en el artículo 41 constitucional, al que se le adicionó el párrafo sexto, que a la letra dice:

“La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”

Con esta reforma se contemplaron, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles.

Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año, y una comisión del Consejo General del IFE estaría facultada para llevar a cabo la revisión. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las aportaciones de sus organizaciones sociales. Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podía ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos políticos, y el límite para las personas morales sería del 5%. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral y quedaban precisadas en la legislación.¹²⁵

¹²⁵ Cfr. Becerra, Ricardo, *et. al. Op. cit.* p. 296.

“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.

“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 casilla estarán integradas por ciudadanos.

“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...
“ ...

“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 solo 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.

“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”.¹²⁷

2.11 Reforma de 1996

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a 17 artículos constitucionales, misma cantidad de artículos reformados en 1977. Así, la de 1996 es la reforma más amplia desde 1977. Los derechos políticos constitucionales; la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral; el financiamiento público y privado de los partidos políticos; el nuevo sistema de justicia electoral; la integración del Congreso de la Unión y la reforma política del Distrito Federal, fueron los aspectos fundamentales de la reforma que nos ocupa.

En este apartado se analizará la nueva integración del Instituto Federal Electoral, el traslado del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, el sistema de integración del Congreso de la Unión, las Agrupaciones Políticas Nacionales y la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2.11.1 Nueva integración del Instituto Federal Electoral

Con la reforma de 1996, se reformó íntegramente el artículo 41 constitucional conservándose sólo en su lugar original el primer párrafo en tanto que los párrafos

¹²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de abril de 1994.

subsiguientes fueron reubicados y modificados y actualmente se refieren a las siguientes materias: el segundo párrafo precisa que las elecciones serán libres, auténticas y periódicas; a continuación figuran cuatro fracciones: la I se refiere a los partidos políticos; la II a las reglas de financiamiento de sus actividades; la III a la función estatal de organizar las elecciones federales y a la estructura y composición del Consejo General del IFE y la IV a las bases del sistema de medios de impugnación. Asimismo cabe señalar que los principios que con anterioridad se contenían en este artículo sobre la estructura, organización y atribuciones del Tribunal Federal Electoral se reubicaron en el artículo 90 constitucional.

Para este apartado, la fracción III del artículo 41 constitucional, es la que interesa, misma que a la letra dice:

“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 patrimonio 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 y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano 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 mando 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 aquellos 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 partido 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, cómputo 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”.¹²⁸

De esta manera, el Consejo General del Instituto Federal Electoral quedó integrado como se describe en el siguiente cuadro:

¹²⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996.

Consejo General del IFE
<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente con voz y voto • Ocho consejeros electorales con voz y voto • Consejeros del poder legislativo, uno por cada grupo parlamentario • Un representante de cada partido político nacional con registro.

A partir de 1996, sale de la integración del Consejo General de IFE el Secretario de Gobernación, quien actuaba como presidente del propio organismo. Con ello se determinó una participación nula del Poder Ejecutivo Federal en la organización de las elecciones federales.

2.11.2 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La iniciativa de reformas constitucionales enviada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, señalaba en la exposición de motivos la necesidad de "...configurar un sistema integral de justicia en materia electoral de manera que por primera vez existan en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial".¹²⁹

De acuerdo a Ricardo Becerra los aspectos que cobraron mayor importancia en la reforma electoral de 1996 fueron cinco: a) revisar la estructura del órgano encargado de impartir justicia electoral; b) revisar la fórmula de integración del órgano en cuestión; c) revisar las reglas y los procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contencioso-electorales; d) establecer mecanismos

¹²⁹ Patiño Camarena, Javier, *Op. cit.* p. 576.

de control constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral, y e) establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.¹³⁰

Con esta reforma, el Tribunal Federal Electoral cambia de denominación a Tribunal Electoral y se incorpora al Poder Judicial de la Federación.

A partir de 1996, el artículo 41 constitucional contiene una fracción IV, que a la letra dice:

"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".¹³¹

La regulación constitucional del nuevo órgano en materia electoral se estableció en el artículo 99, que en lo conducente dice:

"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.

¹³⁰ Cfr. Becerra, Ricardo, et. al., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 142.

¹³¹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996.

"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 cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo 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 puedan 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".¹³²

¹³² *Ibidem.*

Así, por mandato constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó conformado por una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales de entre los cuales se nombra al presidente del Tribunal, y por cinco salas regionales integradas por tres magistrados cada una. Todos los magistrados del Tribunal Electoral son nombrados por el voto de dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se creó una Comisión de Administración, que será integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Esta Comisión tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal.

2.11.3 Porcentaje para la obtención de diputados plurinominales e integración de la Cámara de Senadores.

El artículo 54 constitucional volvió a ser reformado para establecer las nuevas bases de obtención de diputados por el principio de representación proporcional. Entre las nuevas bases se señalaron: a) se aumentó el porcentaje del 1.5% del total de la votación emitida, a 2% para tener derecho a la acreditación de diputados plurinominales; b) ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, de mayoría y proporcional.

La Cámara de Diputados sigue integrándose por 500 diputados, 300 por el principio de mayoría relativa en el mismo número de distritos uninominales, y 200 plurinominales, elegidos de listas relativas a cada una de las cinco circunscripciones en que se divide el territorio nacional.

Con relación a la Cámara de Senadores, está, a partir de la reforma de 1996, se integra por 128 senadores, elegidos en su totalidad cada seis años. De los 128 senadores, en cada entidad federativa y el Distrito Federal, dos serán elegidos por

el principio de mayoría relativa, uno por el principio de la primera minoría, y los treinta y dos senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.¹³³

2.11.4 Agrupaciones Políticas Nacionales

Una de las aportaciones fundamentales de la reforma política electoral de 1996, es la fracción III del artículo 35 constitucional, misma que establece como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Al respecto, se manifestó que la idea de la reforma en mención, tenía como objetivo evitar el denominado “cooperativismo” que el Partido Revolucionario Institucional llevaba a cabo en las campañas electorales. Sin embargo, al momento de reformarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociaciones de ciudadanos que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Para la obtención del registro como agrupación política nacional se debían acreditar ante el IFE los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 7 mil asociados en el país (con la reforma al COFIPE en diciembre de 2003, se redujo a 5 mil asociados); tener un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas; disponer de documentos básicos.

Una vez que las asociaciones de ciudadanos obtengan su registro como agrupación política nacional, tendrán derecho a un régimen fiscal especial, financiamiento público para apoyar sus actividades electorales, educación y

¹³³ Cfr. artículos 54 y 56 constitucionales en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996.

capacitación política, e investigación socioeconómica y política. Y, quizá lo más importante, pueden participar en las elecciones federales mediante acuerdos de coalición con partidos políticos nacionales.¹³⁴

2.11.5 Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Es a partir del año 1928 que, siendo presidente de la República Álvaro Obregón, se suprimió el régimen municipal del Distrito Federal por haber "nacido incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría", por lo que los ciudadanos de la capital del país se habían visto imposibilitados para elegir a sus gobernantes.¹³⁵

Gracias a la reforma de 1996, los ciudadanos del Distrito Federal eligieron en 1997 al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a sus representantes ante la entonces denominada Asamblea de Representantes.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 modificó sustancialmente la organización del gobierno del Distrito Federal. El artículo 122 constitucional sufrió cambios sustanciales y que tuvieron importantes implicaciones de carácter electoral.

El artículo 122 constitucional en la parte conducente señala:

"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.

" ...

" ...

¹³⁴ Becerra, Pedro, *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México*, pp. 445-446.

¹³⁵ Becerra, Pedro, *et. al.*, *La reforma electoral de 1996*, p. 215.

“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.

“(…)

“BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

“I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

“Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial”.¹³⁶

De esta manera, en 1997 se llevó a cabo la primera elección del Jefe de gobierno del Distrito Federal y de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ambas elecciones se realizaron al amparo de la legislación federal, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cabe señalar que por única vez, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997, duró en su cargo solamente tres años, y a partir del año 2000, el cargo durará seis años.

¹³⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996.

Es importante señalar que la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el primer Código Electoral para la capital de la República, mismo que se aplicó a partir de la elección local del año 2000.

CAPÍTULO TERCERO

LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997, 2000 y 2003

En México, la lucha política realizada por los diversos actores políticos nacionales durante las dos últimas décadas, se ha caracterizado por la presencia plural y amplia de variadas organizaciones partidarias que han participado en los procesos electorales, situación que contrasta con el pasado anterior, cuando algunas organizaciones de la izquierda mexicana tenían como consigna programática la no participación en elecciones para no legitimar lo que denominaban fraudes de un partido hegemónico como era el Partido Revolucionario Institucional (PRI); de igual forma, encontramos que la lucha por las posiciones legislativas y de gobierno ha encontrado respuesta en el electorado en donde han resultado favorecidas diversas fuerzas políticas, las que desde ahí se han dado a la tarea de impulsar nuevas reformas y mecanismos que les otorguen más espacios, derechos, seguridades y prerrogativas. Ello ha devenido en diversos ciclos de mayores exigencias y reformas electorales favorables a cada organización política.¹³⁷

Desde el proceso de reforma electoral que surge en 1977, se dio impulso a un proceso democratizador y de mayor apertura y participación política. Los partidos fueron considerados entidades de interés público, lográndose así el reconocimiento de su personalidad jurídica en la propia Constitución y otorgándoles una amplia importancia en la conformación de los órganos del Estado. Por otro lado, con la figura del registro condicionado se impulsó una plural y mayor competencia electoral, lo que sin duda, favoreció a las fuerzas políticas de izquierda, especialmente al entonces Partido Comunista Mexicano. Se amplió el Congreso y se introdujeron los diputados plurinominales, integrando así una Cámara de Diputados de 300 diputados de mayoría y 100 de representación

¹³⁷ Cfr. Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 12ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, págs. 81-92..

proporcional. La pluralidad y el incentivo de participación alcanzados se observaron en las campañas nacionales ocurridas posteriormente. El Estado asumió la obligación de otorgar recursos para la operación de los partidos y se les proporcionaron prerrogativas en los medios de comunicación. Con el registro ante la autoridad electoral, los partidos tuvieron la posibilidad de participar en elecciones estatales y municipales de manera institucional. Así se otorgó mayor institucionalización al proceso electoral y legalidad a quienes ya habían participado en los comicios, también se integró a los partidos que nunca habían podido participar legal y legítimamente en elecciones federales.¹³⁸

Se logró sin duda el objetivo de la reforma: fortalecer y legitimar las fuerzas partidarias ya existentes y facilitar el acceso de fuerzas reales, sindicales y sociales que actuaban en la vida política nacional, promoviendo así la organización y fortalecimiento de nuevas alternativas político-electorales y ampliando la competitividad en varias regiones del país. Con el paso del tiempo, se generaría una gran movilización política en ciertas regiones, mostrando la presencia de alcaldes de oposición en las ciudades más importantes del país, particularmente de las capitales de los estados de la República, el arribo de gobernadores de oposición; la integración de cámaras estatales con mayoría opositora, de partidos fuertes en procesos electorales y de ciudadanos capacitados en el ejercicio de sus derechos políticos y el uso de su voto. Fue así como se observó un proceso de cambio en los estados y los municipios que anunciaría la alternancia en el gobierno nacional.¹³⁹

Los efectos más significativos de las reformas anteriores a las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003 fueron amplios y variados: de manera especial la demostración de que la democracia mexicana tenía plena existencia y vigencia, con fallas, omisiones y errores en los ámbitos jurídicos, políticos y sociales, pero la democracia en un sentido amplio estaba presente en la vida política nacional. Ello

¹³⁸ Véase el capítulo segundo del presente trabajo.

¹³⁹ Vid. Becerra, Ricardo, *et. al. Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México, 1996, 181 pp.

implicaba que si bien las cuestiones vinculadas a los aspectos electorales – jurídicos y políticos⁴– iban más allá de esa esfera. Esto implicaba que las libertades públicas y los derechos políticos entraban a una esfera de concreción directa y abierta bajo el amparo de la Constitución y de las leyes reglamentarias; que alcanzaría el trabajo y debate parlamentario al aparecer diputados de representación proporcional de fuerzas políticas de izquierda, generando así el proceso de educación institucional de estas mismas fuerzas.

El impacto en la cultura política ciudadana y de los partidos políticos fue por demás importante, la práctica y el estudio de los fenómenos electorales permitieron la valoración y la integración de grupos de los más amplios “ismos” del espectro político mexicano, se abrieron paso los comunistas, los sinarquistas, los izquierdistas y los pluralistas. Este proceso alcanzó los espacios de discusión pública, los medios de comunicación, la academia y los centros de educación superior, los espacios públicos y privados, y las más disímboles organizaciones. Frente a la tradicional pasividad ciudadana surgió una construcción de ciudadanía que modificó tradicionales actitudes y acciones en el gobierno y en la relación intergubernamental y entre el propio gobierno en sus tres niveles y los ciudadanos. En estos efectos alcanzados habría que destacar el hecho de la institucionalidad que el proceso democrático tuvo y ha tenido en México. Las elecciones han sido el instrumento fundamental para modificar el régimen, para facilitar su transición y lograr una alternancia gubernamental en distintos niveles de gobierno y de la representación legislativa.

Estos efectos han alcanzado una modificación amplia en diversos ámbitos y actores de la vida política mexicana. De un sistema de partido hegemónico pasamos a un régimen pluripartidista y competitivo. De un presidencialismo con amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales, en donde el Presidente de la República era el poseedor de los mecanismos de decisión y negociación a un presidencialismo acotado. De una subordinación práctica de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo a una mayor independencia de los tres

poderes. De un federalismo formal y un centralismo práctico a una mayor autonomía de los niveles de gobierno de las entidades y los municipios entre sí y en su relación con la Federación o el gobierno federal. De la subordinación de diversas organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político centralizado a una mayor autonomía. De elecciones sin competencia, partidos testimoniales y leyes electorales restrictivas a una alta competitividad electoral, partidos defensores de sus intereses y con fuerza para imponerlos y leyes electorales abiertas.

Si fuera necesario recapitular el esfuerzo que diversos actores realizaron para concretar la reforma electoral de 1996, habría que señalar, en primer lugar, que el acuerdo logrado fue amplio y mayor que las diferencias existentes; la presión de las fuerzas políticas fue tan importante y fuerte como la transformación electoral alcanzada. Los partidos opositores al PRI mantuvieron una recia voluntad en torno a dos elementos que los alejaron de un acuerdo final: las candidaturas de coalición y el monto del financiamiento público para los partidos políticos.

El 13 de noviembre de 1996, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia de la Cámara de Diputados, por mayoría de un solo partido, el PRI, presentaron y aprobaron un dictamen que recogía la propuesta del PRI en lo referente al financiamiento público –materia en la que no hubo acuerdo con los otros partidos de oposición-, modificación en el aspecto de coaliciones y en la integración de los diputados de representación proporcional. Un día después, la Cámara de Diputados aprobaría este proyecto con 282 votos a favor y 142 en contra; así fue que el PRI fue el único partido que aprobó la Reforma Electoral de 1996. La discusión se centró en el hecho de que el PRI había propuesto que el monto del financiamiento público que recibirían los partidos en el año electoral de 1997, sería igual al aprobado para el año de 1995, cancelando “transitoriamente”, la facultad del Consejo General del IFE para calcular el Costo Mínimo de Campaña, base para determinar el monto total de recursos a los partidos. Los partidos opositores consideraron que este monto era

demasiado alto y que además se afectaba una función central del IFE ciudadanizado que iniciaba, por lo que impugnaron este resultado y habrían de promover la Acción de Inconstitucionalidad, la que posteriormente fue declarada infundada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴⁰.

Además, al concretarse la autonomía total de los órganos electorales se garantizaba la imparcialidad de la autoridad electoral, sobre todo frente a su relación con el gobierno. Era un IFE ciudadanizado, autónomo frente a los partidos políticos, y ajeno a todo poder político.¹⁴¹

Las modificaciones que se aplicaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el órgano encargado de dirimir las controversias surgidas en el proceso electoral, fueron trascendentes para dirimir los conflictos entre las fuerzas políticas: La Cámara de Senadores designaría a los magistrados "electorales" a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se instauró un control de legalidad y constitucional al otorgarle al Tribunal Electoral la posibilidad de atender conflictos locales en materia electoral. También se le atribuyó plena jurisdicción a la calificación electoral, pues los dictámenes sobre quiénes ganaban en las contiendas para diputados, senadores y Presidente de la República serían emitidos por el Tribunal Electoral y ya no por la Cámara de Diputados.¹⁴²

Al modificarse el régimen legal de los partidos políticos, el voto ciudadano definiría la permanencia o no de un partido en las contiendas, pues solo aquellos que tuviesen una votación nacional mayor al 2% tendrían derecho a ingresar a la Cámara de Diputados.

¹⁴⁰ Cfr. Becerra, Ricardo y Pedro Salazar, *La elección federal de 1997: una descripción general, en 1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Luis Salazar (Coordinador), Editorial Cal y arena, México, 1999, págs. 43-75.

¹⁴¹ Los consejeros electos fueron: José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irázabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal, Emilio Zebadúa y José Woldenberg Karakowski, este último fue nombrado consejero presidente.

¹⁴² Los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que fueron electos: José Luis de la Peza como presidente; Leonel Castillo González, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Navarro Hidalgo, Fernando Ojesto Martínez, José Orozco Henríquez y Mauro Reyes Zapata como miembros de la Sala Superior.

La equidad de los recursos disponibles por los partidos políticos para enfrentar una elección era y es un tema de debate político. En 1996, por mandato constitucional, el dinero público devino en el componente primordial de los recursos partidistas y fue distribuido del modo más equitativo posible, así el 70% del financiamiento público se distribuye a los partidos de acuerdo a su votación obtenida y el 30% de forma igualitaria; se establecieron topes a los gastos de campaña, restricciones a las aportaciones privadas y mecanismos para el control, auditoría y vigilancia del uso de estos recursos públicos.¹⁴³ El tema de la transparencia entraba a la arena electoral. Este aspecto favoreció el hecho de que en el inicio de las campañas electorales de 1997, los partidos políticos contaban con mayores recursos y mejor distribuidos que en el pasado. Lo cual sin duda habría de repercutir en los resultados de las elecciones posteriores.

La conformación de la Cámara estableció una fórmula de 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional o plurinominales. Se estableció el límite a la sobrerrepresentación pues ningún partido tendría 8% más de escaños que su propia votación, salvo los conseguidos por la vía uninominal.

Finalmente la reforma de 1996 permitió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno y además se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Si bien la práctica política ha encontrado sus especificidades espacio-temporales, el imperio de la ley -de su alcance y sentido, de su aplicación en cada momento político-electoral, ha sido fundamental para obtener los resultados en cada elección federal, posterior a la reforma de 1997 en materia electoral. Paradójicamente, y visto al paso del tiempo, el partido -el PRI- que votó sólo la reforma electoral de 1996, fue el que más perdió en términos de ventajas, prerrogativas y resultados producto de esa misma reforma.

¹⁴³ Véase el artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1 1997, la primera elección federal organizada por el Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo.

La reforma electoral de 1996 se puso a prueba en el proceso electoral de 1997. Era la primera elección federal que el IFE organizaba. El proceso electoral federal duró 295 días. Las asignaturas electorales que estaban en examen durante ese período atendían la eficacia técnica del personal electoral y su imparcialidad, el cumplimiento de la ley y la legalidad de los actos que precisaba, la limpieza de la organización del proceso, la equidad en la competencia, el acceso a los medios de comunicación, la confianza hacia la autoridad electoral, la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de las organizaciones partidarias y la adecuada solución de los diferendos basada en la ley. Era así como las fuerzas políticas organizadas y los ciudadanos valorarían la confianza y la confiabilidad en las autoridades electorales, en los partidos políticos y en sus candidatos. El terreno electoral pantanoso en sí mismo, debía modificarse en un terreno firme sustentado por la ley y su aplicación.¹⁴⁴

Garantizar la limpieza, equidad y transparencia del proceso electoral, iba asociada a la posible legitimidad del proceso y de la recién nombrada autoridad electoral. La subcultura del fraude había alterado la convivencia política y los mecanismos e instituciones que la hacían posible; el costo se traducía en gobiernos sin gobernabilidad y en tendencias al conflicto y a la inestabilidad.

Un factor práctico, pero no menos importante es el hecho de que normalmente, las elecciones federales intermedias entre cada elección presidencial, son observadas en una doble perspectiva: o fortalecen al gobierno que ha entrado previamente o anuncian al gobierno que vendrá. Así, la elección de julio de 1997, fue considerada una antesala en la disputa por el poder presidencial en el año 2000.

¹⁴⁴ Cfr. Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y arena, México, 2000, págs. 456-482.

Si bien el PRI había obtenido una amplia ventaja frente a sus principales adversarios en las elecciones federales de 1994 (PRI 50.2%, PAN 25.8% y PRD 16.7% en la elección de diputados federales de mayoría relativa) no mostraba en términos reales el mismo reflejo en el ámbito local, es decir, ante un sistema tripartidista en el ámbito nacional, la competencia local era en términos reales bipartidista con dos facetas: el PRI contra el PAN y el PRI contra el PRD. Es decir el PRI era el único de los tres partidos que contaba una presencia en todo el territorio nacional a diferencia del PAN y del PRD.¹⁴⁵

Sin embargo otros factores impactaron la hegemonía priísta: los resultados adversos que el PRI tuvo en las elecciones locales de la segunda mitad de 1994 y durante 1995 y 1996, la crisis económica que se desencadenó a partir de diciembre de 1994, así como la tentativa de redefinición de las relaciones entre el PRI y el titular del Ejecutivo Federal que afectaron la imagen y la cohesión interna del PRI. El entonces presidente Ernesto Zedillo le denominó la "sana distancia" entre el presidente de la República y el PRI.

Las elecciones de 1997 ponían a prueba la autonomía del IFE respecto del poder ejecutivo que se había realizado con la reforma electoral de 1996. El IFE atendería la función de organizar el proceso electoral, contar los votos y asegurar el arbitraje de la contienda interpartidaria.

Las autoridades electorales –consejeros, secretario ejecutivo del IFE, la Junta General Ejecutiva, los Consejos de las 32 entidades federativas, los 300 consejos distritales- fueron nombradas por consenso con los partidos políticos en todos los niveles. Posteriormente se organizó y realizó la selección y designación de los ciudadanos responsables de operar, organizar y vigilar las elecciones de 1997.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Para analizar los resultados electorales y la clasificación de los distritos por fuerza electoral partidaria véase Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral, elecciones en México, 1979-1997*, IFE-UAM-X-FCE, México, 2000, 458 pp.

¹⁴⁶ Felipe Solís Acero fue designado secretario ejecutivo y Clara Jusidman, María Eugenia de León May, Alberto Begné, Arturo Sánchez Guetierrez, Rubén Lara León y Leonardo Valdés Zurita fueron designados por los consejeros electorales respectivamente como directores del Registro Federal de Electores.

Para el sistema de partidos mexicano, la elección federal de 1997 tuvo como objetivo general central el hecho de que si el PRI mantendría en la Cámara de Diputados la mayoría absoluta o la mayoría simple.

La disputa por la Cámara de Diputados en 1997, se dio fundamentalmente entre los tres principales partidos contendientes: PRI, PAN y PRD. El PRI buscaba defender su mayoría absoluta, los otros dos partidos de oposición pretendían aumentar su número de curules para, en conjunto, hacer retroceder al PRI a la mayoría simple y de ser posible arrebatársela. Este aspecto estaba considerado por otros elementos que lo hacían factible: la tendencia de las preferencias electorales. Pues desde la elección presidencial de 1994 se había registrado una severa caída en la votación prisa, sobre todo en las elecciones locales de 1995 y poco meno en 1996, lo cual generó expectativas políticas respecto del avance de los partidos de oposición. El PAN tuvo un repunte en 1995 sumamente importante, en tanto que el PRD hizo avances aunque no de la magnitud de los alcanzados por el PAN.

Esta interacción que se da entre normas y fuerza electoral sin duda es la que permite determinar las posibilidades estratégicas y sus metas que cada partido realiza. El nuevo marco normativo que surgía de la reforma electoral de 1996 así como la magnitud y la distribución territorial de los electores de cada partido afectaría la integración de la futura Cámara de Diputados. Las disposiciones vigentes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), entre otras, las modificaciones en la distribución de escaños plurinominales con el fin de restar 8 puntos al techo de sobrerrepresentación del partido mayoritario impuso dificultades al PRI, aunque las ventajas que obtendrían los partidos de oposición dependerían de evitar la desventaja de su concentración territorial de sus electores, pues el PAN tenía amplia presencia en el norte y el occidente del país y el PRD en el sur, asimismo tendrían que equilibrar simultáneamente su grado de urbanización, pues la fuerza principal del PAN es urbana y la del PRD rural.

La posibilidad de impugnar las designaciones de los consejos estatales y distritales condujo a la revisión de defensas y presentación de pruebas para lograr la designación de las autoridades electorales. La búsqueda del consenso, los acuerdos por unanimidad o por mayoría favorecieron que esta labor de integración del organismo electoral en su conjunto cumpliera con los criterios de objetividad, imparcialidad y profesionalismo requeridos para la futura tarea. La posterior integración de las mesas directivas de casillas y la respectiva capacitación de estos funcionarios electorales por un día, generó mayor confianza entre los partidos políticos, los candidatos y la ciudadanía.

En total fueron electos y designados: un presidente y ocho consejeros electorales del Consejo General, un secretario ejecutivo, seis directores ejecutivos, 32 consejeros presidentes de los Consejos Locales, 300 de los Consejos Distritales, 192 consejeros locales, 1,800 consejeros distritales, 40 coordinadores ejecutivos en el Distrito Federal, 240 consejeros distritales en la misma entidad y 733,124 ciudadanos listos para actuar como funcionarios de casilla.¹⁴⁷

El proceso electoral de 1997 fue considerado como más equilibrado y equitativo en lo referente al financiamiento a los partidos políticos y a los topes de gastos de campañas. Este tema había afectado el consenso entre los partidos en la discusión de la reforma de 1996. Si bien la ley permitía un importante aumento en los recursos públicos de los partidos, también los obligaba a sujetarse a topes en sus gastos, lo que llevaba implícito el objetivo de una competencia electoral más equitativa.

El monto total de recursos económicos que recibieron los partidos políticos en el año electoral de 1997 fue de 2 mil 406 millones 238 mil 217.53 pesos. Lo que significó más de cinco veces en términos reales a lo que establecía la ley en 1994. La distribución de estos recursos fue más equilibrada en 1997, comparándola con

Administración, Educación y Capacitación Cívica, Partidos Políticos y Prerrogativas, Servicio Profesional Electoral y Organización Electoral, respectivamente.

¹⁴⁷ Becerra, Ricardo y Pedro Salazar. *La elección federal de 1997...*p. 46.

la situación prevaleciente en 1994. Así en 1994 el PRI tenía un 49.3% que bajó a 44.3% en 1997. El PAN contaba con 14.3% en 1994 y subió a un 26.4% en 1997, el PRD pasó de 10.2% a 19.7% y el PT de 2.9% a 9.4%, Los partidos Cardenista y Verde Ecologista de México obtuvieron cerca del 2% del total y el PPS y el PDM recibieron casi un 1% del total. Cabe destacar que las aportaciones privadas tenían un tope legal que no podría ser mayor al 10% de los recursos por actividades ordinarias. Por otro lado, el Consejo General del IFE estableció topes a los gastos de campaña menores que los recibidos en 1994. Para las 300 campañas a diputados de mayoría relativa descendió en un 54% en términos reales. Para las de senadores descendió a un 61%.¹⁴⁸

Aunado a lo anterior, los partidos políticos fueron revisados en sus finanzas con profundidad y sin omisiones por la autoridad electoral. El objetivo del análisis de la contienda tendió a ser más justa y proporcional.

El papel desempeñado por los medios de comunicación se incrementó sensiblemente, pues durante todo el proceso electoral de 1997, se realizaron más de 16,792 spots promocionales, que comparados con los 5,684 ocurridos en 1994, lograron un gran impacto. Así se pasó de 31 horas a más de 93 horas. La fórmula de reparto empleada estableció que el partido con menos tiempo otorgado por el IFE contó con 10.58% y el que más con 18.5%. Los programas fueron transmitidos en mejores horarios, por 20 canales de televisión, en 1994 fueron sólo dos y por más de 100 frecuencias de radio, que en 1994 fueron sólo 16.¹⁴⁹

El monitoreo de medios realizado por el IFE durante el proceso electoral, buscaba garantizar una mayor igualdad en el comportamiento de los partidos y el tratamiento que recibiría por los medios de comunicación. Los criterios que se aprobaron para ello, facilitaron los aspectos técnicos, mercadológicos y sobre todo el impacto en la sociedad. Esta situación fue acompañada de una intensa

¹⁴⁸ *Ibid.* p. 52.

¹⁴⁹ *Ibid.* pp. 54-57.

campaña de promoción del ejercicio del voto libre y secreto de los mexicanos, que con el surgimiento de encuestas y sondeos de opinión permitiría un proceso electoral más equilibrado y equitativo entre los partidos y los candidatos.

Cabe destacar que aunque el ambiente electoral estaba cargado de las pasiones propias de la política y la disputa electoral encarnizada, casi fue inexistente la desconfianza en torno a la información del padrón electoral. Los antiguos debates dieron paso a mayores garantías para celebrar una elección limpia. Ante el fantasma de la caída del sistema de resultados electorales ocurrida en 1988, la autoridad electoral consideró difundir los resultados electorales sin restricción alguna, en forma inmediata, segura e inviolable, para lo cual implementó el Programa de Resultados Electorales Preliminares, que a la luz del tiempo ocurrido cumplió su cometido.

Las medidas de seguridad que se implementaron en las boletas electorales y los formatos de la documentación electoral, así como la calidad de la tinta indeleble, independientemente de que fueron aprobados por consenso entre los miembros del Consejo General del IFE y los partidos políticos favoreció la transparencia y la limpieza de la elección. A estas medidas se sumó el hecho de que los partidos políticos pudieron registrar a sus representantes ante las mesas directivas de casilla hasta 13 días antes del día de la elección, lo que favoreció la instalación y vigilancia de los actos en el transcurso de la jornada electoral. En 104,386 casillas, es decir en el 99.6% de ellas hubo dos o más partidos políticos representados y solamente en 291 casillas se registro un solo partido político y en 39 casillas no hubo representantes partidarios, es decir en el 0.03% no existieron representantes de los partidos políticos. Por otro lado, participaron en el proceso electoral y de manera particular en la jornada electoral de 1997, miembros de las agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y visitantes extranjeros.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ibidem.*

El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el órgano responsable de procurar la justicia electoral, esclareció con mayor certeza la defensa de los intereses partidarios y ciudadanos. En 1997 los partidos políticos interpusieron ante este Tribunal un total de 182 juicios de inconformidad, el Tribunal atendió y dio respuesta a todas las impugnaciones de los partidos políticos. Validó la elección en los 300 distritos uninominales federales y en los 40 distritos locales del Distrito Federal. No hubo elecciones extraordinarias, por lo que hubo una Cámara de Diputados, de Senadores y la Asamblea del Distrito Federal, así como la elección del jefe de gobierno, desahogadas y completas. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales contribuyó a salvaguardar las garantías de las instituciones electorales, sólo recibió 95 denuncias durante todo el proceso electoral.¹⁵¹

Al término de la jornada electoral de 1997, a la que asistieron 30 millones, 214 mil 419 ciudadanos, se demostró que el reto de organizar elecciones democráticas legales y legítimas se había cumplido. Por ello las futuras discusiones ocurrirían en el ámbito de la competencia política y los resultados, pero no en la organización del proceso electoral ni en la actuación de las autoridades electorales.

Los resultados electorales del 6 de julio de 1997 fueron inusitados. El PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; pues 136 de sus 300 candidatos a diputados de mayoría relativa fueron derrotados. En las elecciones locales que simultáneamente ocurrieron en 7 entidades federativas, el PRD logró con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano la victoria en el Distrito Federal, en tanto que el PAN lo hizo en Nuevo León y Querétaro. Mostrando así que los resultados electorales daban cuenta de un sistema plenamente competitivo, con una influencia electoral partidaria clara y una diversificada volatilidad de las preferencias partidarias por parte de los ciudadanos. Así en porcentajes de votación emitida para diputados de mayoría relativa, el PRI alcanzó el 39.1%, el

¹⁵¹ *Ibidem.*

PAN 26.6% y el PRD 25.7%. Lo que se tradujo en términos distritales en 70 diputados de mayoría relativa para el PRD, 65 para el PAN, 1 para el PT y 164 para el PRI.¹⁵²

Estos resultados refrendaron la idea paradójica de que existe en México un sistema de partidos de carácter bipartidista con tres partidos mayores o grandes: el PRI, el PAN y el PRD, pero con subsistemas locales de competencia bipartidista o de predominio de alguno sobre los otros dos, pero escasamente por una competencia efectivamente tripartidista.

Fue así como los miembros consejeros del IFE que asumieron funciones en octubre de 1996, al inicio del proceso electoral de 1997, pasarían su primera prueba con la organización de las elecciones intermedias del 6 de julio de 1997. En estos comicios el PRI perdió la capital del país y la mayoría en la Cámara de Diputados. Para la oposición estos resultados favorables le permitieron mantener credibilidad del proceso, que en diversos momentos había generado ciertas dudas y cuestionamientos.

Al margen de los resultados electorales, que produjo un reacomodo de las estrategias y tácticas partidistas, de los equilibrios globales y regionales, de una forma de hacer política basada en la atención y persuasión del electorado, el saldo positivo que dejó la elección de 1997 es que el tradicional conflicto electoral fue superado. Las inconformidades y cuestionamientos fueron dirigidas –y atendidas en su momento- a la instancia correspondiente de la autoridad electoral. Las áreas de incertidumbre jurídica que aún permanecían en la legislación electoral, empezaban a cobrar forma.

¹⁵² Vid. www.ife.org.mx

3.2 La elección federal del 2000. La transición democrática.

"La transición es un intervalo que se extiende de un régimen político a otro. La transición democrática comprende desde el inicio de la disolución de un régimen autoritario hasta el establecimiento de alguna forma de democracia. Supone la existencia de algún tipo de autoritarismo y la introducción de formas y experiencias propias de la democracia".¹⁵³

Por lo anterior, se ha señalado que en México el 2 de julio del año 2000 marcó un parteaguas en la vida política nacional. El candidato del Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el triunfo en la contienda por la Presidencia de la República. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), su candidato y el entonces Presidente de la República, aceptaron el resultado adverso. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los demás actores, partidos y candidatos de la contienda aceptaron también el resultado.

El cambio de partido político en el Gobierno de la República se realizó con la mayor civilidad, con confianza y encontrados sentimientos políticos. Ello fue producto de los procesos de cambio que ya habían ocurrido en los niveles municipal y estatal. La campaña como todas las campañas, tuvo ideas, recursos propagandísticos y golpes contra los adversarios. Mostró la vitalidad de las disposiciones constitucionales y legales que fueron aprobadas desde 1996. La difícil equidad que se buscó entre partidos, coaliciones y candidatos estuvo regida por una ley electoral aceptada por todos. El papel de los medios de comunicación fue amplio y fundamental, el señalamiento de errores y aciertos de todos los actores en la contienda permitió este reflujo de confianza e incertidumbre que se reflejaba entre los actores y los electores. La vía pacífica y ciudadana prevaleció ante todas las expectativas de violencia que podrían haberse imaginado.

¹⁵³ Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario Electoral 2000*, págs. 658-659.

En el ambiente político se difundió la idea de una transición democrática que ha sido ampliamente considerada y que en realidad significa una alternancia en el gobierno de la República; pues de hecho, este proceso de transición se ubica en sus orígenes y objetivos en función del papel y conveniencia que los intereses de cada actor tienen en el propio sistema político. De hecho este proceso encontró el respeto a la ley, el respeto al voto; la corroboración de que los órganos y mecanismos creados por la ley en términos electorales, de que la vigilancia, previsiones y medios de impugnación contemplados daban certidumbre, legalidad y legitimidad al resultado electoral obtenido.

Cuando se inicia el proceso electoral del año 2000, en agosto de 1999, el IFE había otorgado el registro a 6 nuevos partidos políticos –Convergencia por la Democracia (CD), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Alianza Social (PAS), Partido del Centro Democrático (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Democracia Social (PDS)-, por lo que la contienda tendría once organizaciones partidarias nacionales inscritas. Estas 6 nuevas organizaciones habían cumplido con los requisitos para obtener su registro: la afiliación de al menos 69,534 ciudadanos; la presentación de documentos básicos, la realización de asambleas den 100 distritos electorales con al menos 300 afiliados o de diez en igual número de estados, con al menos tres mil afiliados, una asamblea nacional constitutiva, fueron verificados por la autoridad electoral y por los representantes de los partidos en el Consejo del IFE. Esto permitió el acceso a la contienda electoral con el sólo cumplimiento de una serie de registros legales predeterminados. Fueron aceptadas también 44 agrupaciones política de distinto signo y composición, de ellas 12 ya tenían su registro desde 1977. Así se registraba un indicador más del alto crecimiento de la confianza ciudadana para participar en sus tradicionales o nuevas organizaciones. Había un nuevo ánimo de participación política.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Véase los artículos 28 y 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales antes de la reforma de diciembre de 2003.

Sin duda alguna, las distintas tareas emprendidas desde la fundación del IFE, su espíritu "ciudadanizado", el impulso generador que provocaba la legislación electoral, la expectativa ciudadana, la renovada organización de los partidos políticos, la presencia indiscutible de los medios de comunicación en la vida política y la audacia de los candidatos, convergía a que en el proceso electoral del año 2000, la contienda podría afectar la estabilidad gubernamental.

De aquí que la confianza en las elecciones era un termómetro relevante. Para ello habría que cumplir y aplicar estrictamente la ley. Ninguna excepción, posposición o negociación de la ley tendría cabida en este proceso. El apego al derecho era el techo, y la defensa fundamentales.

Por otro lado la imparcialidad y autonomía obligó a intensos trabajos de cabildeo y negociación. Situación que era obligada ante el escrutinio cuidadoso de los partidos políticos. Toda decisión era acompañada de la oportuna explicación, su fundamentación legal y los tiempos precisos marcados por la ley. Mucho de esto fue posible ante un profesionalismo dedicado de las autoridades electorales; la experiencia misma ya obtenida en el proceso electoral de 1997 y de algunas elecciones locales favorecieron una mayor calidad del proceso electoral del 2000 y, de igual forma, contribuyeron para una competencia política mucho más intensa.

El 2 de julio de 2000, votaron 37 millones 603,484 ciudadanos. La Alianza por el Cambio –integrada por el PAN y el PVEM–, encabezada por Vicente Fox Quesada obtuvo 15 millones 988,544 votos que representó el 42.52% de la votación; el PRI con Francisco Labastida como candidato logró 13 millones 576,189 votos, que representó el 36.10%; la Alianza por México –PRD, PAS, PSN, CD y PCD– con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato logró 6 millones 259,018 votos para alcanzar el 16.64%.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Vid. www.ife.org.mx

Por otro lado, una votación diferenciada produjo un Congreso sin mayoría absoluta. De los votantes que sufragaron por Fox, un millón 784,956 votantes lo hizo por un partido distinto a la Coalición Alianza por el Cambio en la Cámara de Senadores y un millón 776,068 variaron su voto en la Cámara de Diputados. Lo que estableció una diferencia clara en los electores, los que habitan en zonas urbanas votaron de manera distinta a quienes viven en zonas rurales. De tal forma que la Cámara de Senadores se integró con 51 senadores para el PAN y PVEM; 60 para el PRI; 15 para el PRD y uno para el PT y otro para CD. Lo que estableció una oposición de 77 senadores para el presidente Fox. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PAN alcanzó un total de 206 diputados, 136 de mayoría y 70 de representación proporcional; el PRI totalizó 211 diputados, 132 de mayoría y 789 de representación proporcional, el PRD logró 50 diputados, 23 de mayoría y 26 de representación proporcional, los demás partidos lograron 7 el PT, 17 el PVEM, 4 CD, 3 PSN y 2 el PAS.¹⁵⁶

Esta circunstancia provocaba una amplia oposición al Presidente de la República o el hecho de que tendría que acudir obligadamente al PRD o al PRI para conseguir la aprobación de cualquier iniciativa. Si consideramos el hecho de que en el momento de su toma de posesión había 25 gobernadores de filiación partidaria distinta a la de él, los procesos de negociación y acuerdo serían complejos. Llegamos así a una presidencia de la república acotada, con la plena necesidad de construir mayoría. Estos resultados electorales señalaban la necesidad de alianzas legislativas, pactos interpartidistas para generar nuevas leyes y para gobernar al país.

Las elecciones convalidaron la reforma electoral de 1996, la madurez de los actores políticos, la profesionalización de las instituciones electorales y una participación ciudadana abierta. Hubo competencia abierta con reglas claras y precisas. Así se generó la alternancia en la Presidencia. Así se alcanzó un nuevo triunfo del PRD en el Distrito Federal con Andrés Manuel López Obrador como

¹⁵⁶ *Ibidem.*

candidato. Las sospechas fueron rebasadas por el reconocimiento de los derrotados, la prudencia de los triunfadores, el respeto de las autoridades gubernamentales y la tranquilidad de los ciudadanos.

Se abría así una nueva etapa política del México contemporáneo. Una mayor competitividad, mayor certidumbre, mayor participación, mayor democracia habían alejado los fantasmas de la violencia, el fraude y la confrontación. Los partidos y el proceso electoral, sus responsables y partícipes, lograron avanzar en la democracia mexicana. La diversidad arribó a la vida política nacional.

Las circunstancias en las que se desarrolló el proceso electoral del año 2000 han permitido señalar la necesidad de una reforma electoral que atiende entre otros temas la reglamentación de precampañas, el voto de los mexicanos radicados en el extranjero, la reducción de la duración de las campañas electorales, una mayor y mejor fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos, la disminución del gasto electoral y el papel de los medios de comunicación.

Este último elemento, los medios de comunicación, junto con encuestas, sondeos de opinión y el uso de mecanismos de mercadotecnia, resultaron novedosos e impactantes ante la opinión pública. Devinieron de medios en actores centrales en los debates políticos, en la valoración de las propuestas, el conocimiento y desconocimiento de los candidatos y, de una forma inusitada permitieron el ascenso o la caída de los candidatos y partidos, sobre todo en lo referente a la elección presidencial.

Así como la reforma electoral de 1996 produjo una realidad política inédita en la elección de 1997 al conformar los resultados electorales una Cámara de Diputados donde el partido del presidente no tenía la mayoría absoluta, propiciando una Cámara de contrapeso al Poder Ejecutivo, también ocurrió en las elecciones federales del 2 de julio del año 2000, ocurrieron sucesos inéditos: el triunfo después de más de 7 décadas, de un candidato que no fue postulado por el

partido gobernante; por segunda ocasión el presidente no cuenta con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, tampoco el presidente cuenta con la mayoría en la Cámara de Senadores.

Para la elección federal del 2 de julio de 2000, el IFE contó con 2,493 miembros de su servicio profesional, organizados en el Consejo General, las 32 juntas locales y en 300 juntas distritales. Todos ellos integran una estructura que se consulta y consensa en forma abierta y sistemática con los partidos políticos. El padrón electoral y la lista nacional de electores son instrumentos de legitimidad y transparencia de la elección. En estos comicios el padrón incorporó a 59 millones 591 mil 638 ciudadanos y la lista nominal fue de 58 millones 798 mil 209 mexicanos, logrando una cobertura de 98.1%. La consistencia del padrón electoral mexicano, después de distintas pruebas y verificaciones muestra una consistencia superior al 95%.¹⁵⁷

Los recursos totales asignados a los partidos políticos para el proceso electoral del 2000 fueron de un total de 3 mil 581 millones de pesos. Lo que representó un incremento sustancial del financiamiento público por los once partidos nacionales que estuvieron en la contienda, de igual forma la distribución fue mucho más equitativa que en el pasado. Así el PRI concentraba en 1994 el 49.3% del financiamiento, para el 2000 bajó a 30.3%; el PAN contaba con 14.3% y dispuso de 22.3%, pero con la alianza con el PVEM alcanzó 30.2%; el PRD pasó de 10.2% en 1994 a 25% en el año 2000, pero al agregar el financiamiento de sus aliados partidistas, logró un total de 34.1% de recursos públicos. Es decir, un proceso más equilibrado en términos de los recursos disponibles. Se dio el caso de que el partido en el poder, el PRI, acudió a la contienda con menos recursos públicos que una de las coaliciones contendientes: la Alianza por México, encabezada por el PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas.

¹⁵⁷ Cfr. Murayama, Ciro y Fabrice Salamanca, *El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000*, en *México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, Salazar, Luis (Coordinador), Ediciones Cal y arena, México, 2001, págs. 47-49.

Las restricciones legales al financiamiento privado para los partidos políticos continuaron conforme a lo establecido por la legislación electoral y, los topes a los gastos de campaña, presentaron un descenso real comparado con la elección de 1994, de más de un 71% en el tope general para la elección de diputados, pues tuvo un techo global de 221 millones 621,181 pesos. Lo mismo ocurrió para las campañas de los senadores que disminuyó en un 47% comparado con 1994. Sin embargo, el tope para la elección presidencial tuvo un incremento real de 20%, pues se fijó un tope de 491 millones 816 mil pesos que comparado con el tope de 1994 de 134 millones 460 mil pesos, si se considera dicha cantidad a precios del año 2000 se traduciría en 393 millones 452 mil 800 pesos.¹⁵⁸

Para las 113,704 casillas instaladas, el IFE seleccionó a 800 mil ciudadanos para vigilar y realizar el recuento de la votación, ello contribuyó a una mayor certidumbre el día de la jornada electoral, sobre todo si consideramos el uso de la tinta indeleble, manufacturada por el Instituto Politécnico Nacional que mantiene una pigmentación en la piel por más de 12 horas.

Se aplicó el Programa de Resultados Preliminares (PREP) mejorado para dar a conocer los resultados electores con certeza y rapidez. También se realizarían conteos rápidos el 2 de julio. La presencia de observadores electorales. La amplia participación de los medios de comunicación propició un proceso limpio y con la mayor certeza en sus resultados. El veredicto ciudadano, de las urnas, fue respetado por los actores políticos. El camino democrático, el camino de las elecciones es la ruta seleccionada por los mexicanos, para cambiar y fortalecerse.

Cabe mencionar, sin embargo, que las relaciones entre los partidos políticos y el Consejo General del IFE no habían sido tersas. Hubo diversos enfrentamientos públicos y muchas veces descalificaciones personales. En el caso del PRI, la discusión se concentró en cierta tendencia a señalar por sus opositores y en ocasiones con el consentimiento de algunos consejeros, que la transición

¹⁵⁸ *Ibidem.*

democrática solo ocurriría si el PRI perdía elecciones. Fue la realización exitosa de la elección interna del candidato del PRI, Francisco Labastida, lo que generó amplia controversia, pues no existe en la autoridad electoral ninguna fórmula que les permita intervenir en la vida interna de los partidos en los procesos de precampaña. De igual forma, el proceso que condujo a Vicente Fox a lograr la candidatura del PAN, generó demasiadas controversias, suspicacias y, sin embargo, logró sus objetivos; la duda del empleo de recursos públicos para las campañas, de la presión ejercida desde una posición política privilegiada y las contiendas internas sin control externo a los partidos mantuvieron suspicacias que lograron permear el proceso electoral constitucional. Estos temas han estado en la agenda del debate político en el país y muy probablemente participen de lo que se ha denominado en una segunda generación de reformas electorales.¹⁵⁹

Además, la descalificación del proceso electoral y de las autoridades en la materia, rondó en todo momento el ambiente político de la elección del año 2000, la probable derrota de cualesquier candidato llevaba implícita la posibilidad de deslegitimar el proceso en su conjunto. De aquí que posterior al resultado, los perdedores –partidos y candidatos- señalaran a responsables distintos a la autoridad electoral. El PRI atribuyó la derrota a su jefe real y práctico, el entonces Presidente Ernesto Zedillo. El PRD lo atribuyó a una volatilidad del voto, a un engaño o a una contribución a la democracia y al desalojo del PRI de Los Pinos, hechos que surgían de una caída real en la preferencia electoral de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas. Al final del proceso electoral los cuestionamientos fueron mínimos y tanto por candidatos como partidos derrotados, fue aceptado el resultado de la jornada electoral del año 2000, produciendo así la alternancia en la Presidencia de la República. Un gobierno dividido en lo que respecta a los orígenes partidarios del Titular del Ejecutivo Federal y de las mayorías en las Cámaras de Senadores y de Diputados y en la Jefatura de Gobierno del Distrito

¹⁵⁹ *Ibidem.*

Federal y la Asamblea Legislativa. Eran los nuevos tiempos de la necesaria búsqueda de negociaciones y acuerdos entre todos los actores políticos.¹⁶⁰

3.3 La elección federal de 2003, el repunte del Partido Revolucionario Institucional.

Considerar la elección federal del año 2003 y su vinculación con las reformas electorales previas, de manera especial de la ocurrida en 1996, nos obliga a contemplar con la mayor objetividad posible el horizonte desde el cual se determina la particular visión. El impacto de las modificaciones legales, institucionales y políticas que devinieron en una alternancia en el año 2000, no fue exactamente lo más normal que podría considerarse.

El pragmatismo que originó el sistema político mexicano posterior a la revolución, los procesos de institucionalización alcanzados a partir de la segunda mitad del siglo pasado, la presencia de un partido hegemónico por más de 70 años en sus tres grandes etapas producto del poder para mantener al mismo poder, propiciaron un sistema autoritario con posibilidad de cambio en alternancia de los grupos en el poder, tradicionalmente cada seis años. Lo cual alcanzó una sistemática rotación y circulación de las élites políticas en los tres niveles de gobierno. Este sistema de control político, basado en un corporativismo sindical, económico, social y político, iba demandando paulatinamente una mayor apertura y modernización. Este proceso fue realizándose en el último cuarto del siglo pasado, sin embargo, no logró profundizar el cambio en el sector económico, y el proteccionismo empleado, se confrontaba con una tendencia reformadora que será más visible a partir de 1988, dicha tendencia coincidirá con el levantamiento del EZLN, que mostrará abiertamente las contradicciones del sistema político mexicano, con las muertes de un candidato a la presidencia, de una autoridad eclesíástica y de un dirigente del Partido Revolucionario Institucional. Todo ello

¹⁶⁰ Vid. Blanco, José Joaquín, *Los debates, en México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, Salazar, Luis (Coordinador) Ediciones Cal y arena, México, 2001, págs. 109-155.

obligó a quienes actuaban en el poder a emprender reformas que garantizaran la credibilidad del viejo sistema y no necesariamente para impulsar una transición a la democracia.

Las reglas del juego político tendían a modificarse. Los miembros de la izquierda en general abandonaron posiciones doctrinarias y revolucionarias a favor de una lucha en el ámbito electoral. Los de la derecha, asumieron posiciones menos intolerantes y doctrinarias a favor de un pragmatismo electoral que les dio avances regionales. Las fuerzas en el PRI sufrieron ajustes que generaron incertidumbre en los resultados electorales. Los ciudadanos aprendieron el valor de su voto, a utilizarlo como instrumento de presión y castigo del gobierno, de los partidos y los candidatos. Había bases mínimas de una cultura de participación ciudadana como amplias aunque minoritarias organizaciones de la sociedad civil que algunos han querido ubicar desde el sismo de 1985, sobre todo de su impacto en la Ciudad de México. Algunos consideran que surgen desde 1982 con la crisis económica que había conducido a la estatización de la banca y afectado a uno de los principales aliados del gobierno, los empresarios mexicanos; así también se ha visto en el ascenso de un grupo tecnocrático en la burocracia mexicana que afectó los viejos procedimientos de hacer política. La caída en los resultados electorales del PRI, la caída del sistema en 1988 y la supuesta ilegitimidad de la Presidencia, propiciaron la Reforma político-electoral de 1996, con el fin de superar la desconfianza de los partidos sobre los procesos electorales, la constitución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que permitía resolver con imparcialidad los litigios en torno a los comicios y una competencia partidista más equilibrada en los referente a los recursos. El saldo fundamental fue que la violencia pasó como un recurso político de segunda instancia. El autoritarismo, desprestigio, corporativismo, clientelismo y represión del antiguo régimen empezó a desmoronarse. La competencia electoral entre partidos y la creciente participación ciudadana ocuparon el lugar central en la arena política.

Este proceso encuentra su punto más alto en los resultados de la elección presidencial del año 2000. Todo apuntaba a que el proceso electoral del año 2003, podría repetir los resultados de la elección federal anterior.

Sin embargo, este proceso, aun cuando se realizó con los elementos jurídicos fundamentales de la reforma de 1996 y que contaba con la experiencia de dos elecciones federales previas y múltiples elecciones locales en las que se había probado a la autoridad electoral, a las instituciones y mecanismos electorales, a los principios de certeza, objetividad, imparcialidad y legalidad que sustentan la materia electoral, mostró elementos distintivos tanto entre los actores políticos como en la circunstancia política.

En este proceso electoral participaron 11 partidos políticos nacionales, de los cuales lo hacían por primera vez, después de haber obtenido su registro en el año 2002: los partidos México Posible, Fuerza Ciudadana y Liberal Mexicano. Mismos que perderían su registro al no alcanzar el 2% de la votación nacional; igual situación ocurriría con los Partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista. De tal forma que los resultados electorales del año 2003, mantendrían el registro de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM) y Convergencia por la Democracia (PCD).

El PRI participaba en una alianza parcial con el PVEM, este último después de una ruptura con su anterior aliado el PAN y con el gobierno foxista, realizó la alianza con el PRI en 100 distritos electorales federales y en algunas elecciones locales previas. El PAN y el PRD que habían participado en la elección del año 2000 en alianzas con otros partidos, ahora lo habían hecho solos. El PT y PCD no concretaron alianza alguna.

Los resultados obtenidos por los partidos políticos y dados a conocer por la autoridad electoral en su totalidad el 11 de julio del 2003, arrojaron lo siguiente: el

PAN obtuvo 8,273,012 votos que representó el 30.78% de la votación; el PRI sólo obtuvo 6,228,066 el 23.17% y en alianza parcial (100 distritos electorales) con el PVEM, logró una suma total de 9,878,787 votos con el 36.75%; el PVEM, 1,076,728 y un 4.01%; el PRD obtuvo 4,734,612 y un 17.61%; mientras que el PT alcanzó 643,473 votos con un 2.39%, el PCD logró 605,811 votos y el 2.25%.¹⁶¹

De acuerdo a los datos electorales los partidos obtuvieron los siguientes diputados: el PRI obtuvo un total de 224 diputados, de los cuales 162 fueron de mayoría y 62 de representación proporcional; el PAN alcanzó 151 diputados, 79 de mayoría y 72 de representación proporcional; el PRD 97, 37 de mayoría y 40 de representación proporcional; el PVEM obtuvo 17, 3 de mayoría y 14 de representación proporcional el PT 6 de representación proporcional y el Partido Convergencia 5 diputados de representación proporcional.¹⁶²

Esta situación mostró un repunte electoral del PRI, quien en la elección de 2000 obtuvo 208 diputados, ganando 16 curules en 2003; el PRD, quien había obtenido en el 2000 54 escaños en la Cámara de Diputados, ganó 43 diputados más. Del PRI muchos creían que la derrota de la elección presidencial lo habría de liquidar, demostró una gran adaptabilidad a las nuevas circunstancias y avanzó en su reposicionamiento. El PRD obtuvo un incremento sensible en la Cámara de Diputados respecto de la elección anterior. El PAN fue el gran perdedor, pues disminuyó en 54 diputados frente a la elección anterior.¹⁶³

Estos resultados tenderían a afectar la relación entre el Congreso y el Ejecutivo Federal y la capacidad de alcanzar la mayoría en diversas iniciativas, sobre todo en aquellas denominadas de reforma estructural como son: la fiscal, la energética, la laboral y la electoral.

¹⁶¹ Vid. www.ife.org.mx

¹⁶² Cfr. www.camaradediputados.gob.mx

¹⁶³ *Ibidem*.

Los avatares en que se ha encontrado el gobierno del presidente Fox, han incidido en severas derrotas electorales para el PAN, partido que lo llevó a ocupar la presidencia, pero del que no había logrado una relación de partido en el gobierno.

Entre las primeras decisiones de esta nueva Cámara de Diputados se encontró la elección de los nuevos consejeros electorales. Proceso que mostró las dificultades del juego parlamentario y el papel de los distintos actores de la vida nacional. Las dificultades al interior de los partidos, del propio proceso de negociación y de acuerdo, de alianzas legislativas, condujeron a que la unanimidad del Consejo Electoral anterior, no fuese lograda en el actual Consejo, pues lograron ser electos en forma mayoritaria bajo el acuerdo fundamental celebrado entre las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN.¹⁶⁴

Esta situación ha alterado los procesos de integración del propio Consejo Electoral del IFE y habrá de poner en juego su capacidad, de nueva cuenta, en la próxima elección federal; sin embargo, la realización de 14 elecciones locales habrá de contribuir a dotar a este nuevo Consejo del IFE de una experiencia que podrá ser acumulada y, por otro lado, una revisión analítica de los sucesos acontecidos a raíz de las multas dadas a los partidos por los casos del Pemexgate y de Amigos de Fox y la turbulenta situación de corrupción en el PRD, han hecho que los asuntos electorales sean ventilados en la opinión pública de manera inédita.

Esta circunstancia aunque puede resultar paradójica, pues su amplia presencia en los medios de comunicación puede terminar en el cansancio y molestia del electorado, también ha ilustrado respecto de los procedimientos, consecuencias y situaciones internas de los partidos en un ambiente de lucha electoral en el ámbito electoral. Lo cual habrá de obligar a una mayor reflexión en lo que respecta a los elementos que deberán ser tomados en cuenta para una próxima reforma

¹⁶⁴ El 31 de octubre de 2003, fueron elegidos como consejeros electorales: Andrés Albo Márquez, Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcantar, María Teresa de Jesús González Luna Corvera, Luisa Alejandra Latapí Renner, María Lourdes del Refugio López Flores, Rodrigo Morales Manzanarez, Arturo Sánchez Gutiérrez, y Luis Carlos Ugalde Ramírez, como Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

electoral. Sobre todo en los temas de precampañas, uso y fiscalización de los recursos públicos para los partidos, el voto de los mexicanos en el exterior, reducción de recursos para los partidos y del tiempo empleado en elecciones, en la unificación de las jornadas electorales locales con la federal y sanciones más estrictas para quienes violenten la legislación electoral, entre otros temas a considerar.

Es así como podemos considerar que la reforma político electoral realizada en 1996, ha tenido efectos importantes en las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003 y, sin duda en diversas elecciones locales, también ha impactado el esquema de organización del sistema de partidos, de su organización y estrategias, en la cultura política democrática, en las instituciones y mecanismos electorales, en las autoridades gubernamentales, en las agrupaciones políticas nacionales y estatales y, sobre todo, en el ciudadano, el factor fundamental del cambio político.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA ELECTORAL DE 2004

En el periodo de septiembre de 2003 a marzo de 2004, se presentaron en la Cámara de Diputados –la LIX Legislatura- diez iniciativas de reformas en materia electoral, de las cuales cuatro proponen modificaciones a nivel constitucional, y seis proponen adiciones y modificaciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (Cofipe).

De las nueve iniciativas, dos corresponde al Partido Revolucionario Institucional (PRI); tres, al Partido de la Revolución Democrática (PRD); una, al Partido Verde Ecologista de México (PVEM); dos a Convergencia; una al Congreso de Chihuahua, y una al Congreso de Baja California.

Las propuestas del PRI pretenden establecer en el artículo 41 constitucional y en los artículos respectivos del Cofipe, 1) la obligación que tendrían los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, una vez que pierdan su registro, de entregar al Estado mexicano los bienes muebles e inmuebles que hubiesen adquiridos con el financiamiento público; y, 2) elevar a nivel constitucional la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales.

Las tres propuestas del PRD consisten en 1) introducir el principio de equidad de género en la integración del Consejo General del IFE; 2) de que se vendan bebidas embriagantes el día de la jornada electoral federal; y, 3) en materia de la integración, organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

El PVEM propone que para la obtención del registro como partido político nacional, se cuenten con 3,000 afiliados en 15 entidades federativas o 300 afiliados en 150 distritos uninominales.

Las dos propuestas de Convergencia consisten en: 1) que se establezca que no puede postularse a presidente de la República y/o Gobernador, según sea el caso, el cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo de quien ejerce el puesto de elección respectivo; y 2) establecer procedimientos de participación más democráticos al interior de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales para la participación de sus integrantes y militantes.

El Congreso de Chihuahua propone que las autoridades federales, estatales y municipales se abstengan de hacer publicidad y propaganda en materia de gestión y obra públicas treinta días antes del día de las elecciones.

La propuesta del Congreso de Baja California consiste en derogar la prohibición de la venta de bebidas embriagantes el día de las elecciones correspondientes.

Ante este escenario y frente a las actividades reiteradas de los diversos actores políticos en la búsqueda de candidaturas, principalmente para la presidencia de la República, se pretende regular las precampañas y el financiamiento público a los partidos políticos nacionales, principalmente.

Por ello, en este capítulo se presentan las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal y las tres fuerzas políticas más importantes del país, en materia de reforma electoral.

4.1 La propuesta del Ejecutivo Federal

El lunes 22 de marzo de 2004¹⁶⁵, el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, remitió a la Cámara de Diputados la propuesta de reforma constitucional en materia electoral, en la que se establecen los siguientes rubros:

¹⁶⁵ *Vid.* Gaceta parlamentaria, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004, (260), en www.camaradediputados.gob.mx

1. Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas¹⁶⁶

En este rubro, el Ejecutivo Federal propone definir y establecer reglas básicas para las precampañas; fijar procedimientos claros para la entrega al Estado de los bienes de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que hubieren perdido su registro; fortalecer la capacidad de fiscalización del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales locales, así como regular la publicidad y la propaganda pública en los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales.

a) Precampañas. Propone que la Ley Fundamental establezca que las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos y que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas. Igualmente, se definen los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, de tal forma que se sigan los mismos principios establecidos para las campañas. El Instituto Federal Electoral hará cumplir la normatividad en la materia, para garantizar que estos actos se conduzcan de manera transparente y dentro de los cauces legales. Por ello, se pretende que la ley sancione a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

b) Devolución de bienes muebles e inmuebles en caso de pérdida de registro. De igual manera, se propone incluir en el artículo 41 la sujeción de los partidos políticos a los principios de transparencia que se aplican para el Poder Público, así como la obligación de que los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro entreguen al patrimonio de la Federación sus bienes y remanentes.

¹⁶⁶ *Ibid.* Exposición de motivos.

c) Ampliación de las facultades de fiscalización del IFE. Se propone establecer la obligación de las autoridades e instituciones financieras, así como de personas físicas y morales, de proporcionar toda la información y documentación que tengan en su poder y que les sea requerida por el Instituto en su carácter de autoridad fiscalizadora. De esta manera, la autoridad electoral estará en aptitud de conocer los montos y el destino final de los recursos efectivamente erogados por las instituciones políticas. También se fijan criterios para la reserva que deberán guardar los servidores públicos del Instituto Federal Electoral respecto de la información que reciban.

d) Publicidad y propaganda en los tres órdenes de gobierno. Se propone que las autoridades se abstengan de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponderá únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana.

Con el fin de lograr transparencia y austeridad en la competencia electoral a nivel de las entidades federativas, se propone incorporar en la Constitución la obligación, a cargo de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de prever en su legislación electoral disposiciones relativas a la capacidad de fiscalización de las autoridades electorales locales, la entrega del patrimonio de las organizaciones políticas al Estado tras la pérdida de su registro, la definición de reglas básicas para las precampañas, y la regulación de publicidad y propaganda gubernamental.

2. Reducir el costo de la democracia¹⁶⁷

Con relación a este rubro, en la exposición de motivos el Ejecutivo Federal señala que: "Las reformas que se proponen mantienen los principios de suficiencia, equidad y predominio de recursos públicos sobre privados, al tiempo que responden a la exigencia social de disminuir los costos de nuestra democracia. Lo que se busca es modificar la fórmula de asignación de financiamiento público para los partidos políticos, acortar las campañas electorales y definir las reglas básicas para las precampañas".¹⁶⁸

a) Financiamiento público. Se propone reformar la fracción II, inciso a) del artículo 41 constitucional, con objeto de introducir una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público destinado a los partidos por concepto de actividades ordinarias, considerando un porcentaje del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral.

Aunado a lo anterior, se propone que, en la elección de Presidente de la República, el financiamiento público para las actividades de obtención del voto equivalga a una cantidad igual a las tres cuartas partes del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. De manera similar, cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá al cincuenta por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese año.

b) Duración de las campañas. Se propone reformar el artículo 41 constitucional, de tal forma que las campañas de los candidatos a diputados y senadores duren hasta cuarenta y cinco días y las de Presidente de la República hasta noventa

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

días. Se propone también reducir a sesenta días los tiempos de campaña para gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y a treinta días los correspondientes a diputados locales, autoridades municipales y delegados.

3. Generar condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos¹⁶⁹

En este rubro, el presidente de la República propone adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116 constitucional con el objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

En consecuencia, la propuesta del Ejecutivo Federal pretende reformar tres artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el 41, el 116 y el 122, para quedar como sigue:

"Artículo 41. ...

...

I. ...

II. La duración de las campañas electorales se sujetará a los siguientes plazos:

a) Para Diputados Federales y Senadores, hasta cuarenta y cinco días,
y

b) Para Presidente de la República, hasta noventa días.

Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán

¹⁶⁹ *Ibidem.*

realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección de candidatos. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas.

III. 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, considerando el porcentaje que señale la ley del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con la señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran 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, tratándose de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, a una cantidad igual a las tres cuartas partes del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido para actividades ordinarias en ese año;

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 determinar 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 con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. En caso de que algún partido político o agrupación política pierda su registro, sus bienes y remanentes pasarán al patrimonio de la Federación, en los términos que determine la ley. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetarán a las disposiciones que en materia de transparencia establezca la ley;

d) El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones necesarias para fiscalizar e investigar el origen y uso de todos los recursos de los

partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. En ejercicio de esta facultad, las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a rendir informes y a otorgar la documentación que esté en su poder y que les sea requerida por dicho Instituto a través de su Consejero Presidente. Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. El Instituto únicamente dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente, y

e) Las autoridades se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana.

IV. y V. ...

"Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. ...

a) a g) ...

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

i) ...

j) La jornada electoral ordinaria se celebre el primer domingo de julio del año de la elección;

k) Las autoridades locales puedan solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, la información y documentación necesaria para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas que reciban financiamiento público. El Instituto Federal Electoral tramitará sin demora las solicitudes que le sean presentadas, y las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a brindar la información y documentación que les sea requerida en los términos del presente artículo.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de las autoridades electorales locales deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. En cualquier caso, únicamente se dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente;

l) La duración de las campañas electorales locales se sujete a los siguientes plazos: hasta sesenta días para gobernador y hasta treinta días para diputados locales y ayuntamientos, y

m) Los bienes y remanentes de los partidos políticos y agrupaciones políticas que pierdan su registro pasarán al patrimonio del Estado, en los términos que determine la ley.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral local, a sus normas internas registradas ante los órganos electorales locales y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como

candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas.

Las autoridades estatales y municipales se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente a los órganos electorales la promoción de la participación ciudadana;

V. a VI. ...

"Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

BASE PRIMERA.- ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a e) ...

f) Expedir las disposiciones que rijan los procesos internos de selección de candidatos y las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales se ajustarán a los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) a o) ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA ...

D. a G. ..." ¹⁷⁰

El mismo lunes 22 de marzo del 2004, el presidente de la República remitió el proyecto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos.¹⁷¹

1. Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas

En su propuesta de reforma, el Ejecutivo Federal define las precampañas como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos, los partidos políticos o las coaliciones dentro de los procesos internos de selección, para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular, en los plazos previstos en el artículo 190, párrafo 3: no más de 22 días para diputados y senadores ni más de 45 días para Presidente de la República.

De esta forma, señala la exposición de motivos¹⁷², tendrán las mismas consideraciones que las campañas por cuanto a los actos que realicen, la propaganda que produzcan y difundan y la fiscalización de los recursos que utilicen, de acuerdo a las adiciones que se proponen a los artículos 49-B, 182, 182-A 185 y 190.

Se propone que la pérdida de registro de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales declarada por la autoridad electoral produce el efecto de que entren en proceso de liquidación. Para ello, la entrega de los bienes y remanentes que conforman su patrimonio será reglamentada con las adiciones propuestas al artículo 67, los cuales pasarán al patrimonio de la Federación.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Vid.* Gaceta parlamentaria, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004, (260), en www.camaradediputados.gob.mx

¹⁷² *Ibidem.*

Las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral se establecen con las reformas al artículo 83, de tal forma que el Presidente de su Consejo General podrá requerir directamente, a solicitud de la Comisión de Fiscalización, a cualquier persona física o moral o institución financiera, información relativa a sus operaciones con partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. Las autoridades competentes estarán obligadas a recabar la información y documentación fiscal, financiera, fiduciaria o de cualquiera otra materia relacionada con dichas operaciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Por otra parte se adiciona el artículo 77, para que los funcionarios del Instituto Federal Electoral guarden reserva sobre el contenido de la información que reciban en el ejercicio de su facultad de fiscalización, en la inteligencia de que el Instituto Federal Electoral únicamente dará a conocer la determinación respectiva.

2. Reducir el costo de la democracia

Las modificaciones a las fórmulas de asignación de recursos a los partidos políticos propuestas en el artículo 41 constitucional serán contempladas en el artículo 49. De esa forma, el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes se calculará multiplicando el 40 por ciento del salario mínimo general diario para el Distrito Federal vigente en el último mes del año inmediato anterior por el número de ciudadanos que integren el padrón electoral.

Por otra parte, en el año de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente a las tres cuartas partes del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda a ese año. En el año de elección en que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el

financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, que le corresponda a cada partido, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento para actividades ordinarias permanentes de ese año. Para ello, se hacen las modificaciones correspondientes al artículo 49, párrafo 7, inciso B, apartado I.

Los plazos para el registro de candidaturas se reducirán del modo siguiente, de acuerdo con la reforma al artículo 177: para diputados y senadores tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, y para Presidente de la República del 10 al 24 de marzo. Se establece en el artículo 179 que el plazo para verificar las solicitudes de registro de candidaturas deberá concluir, a más tardar, el día anterior al inicio de las campañas electorales. En consecuencia, la reforma al artículo 190 propone que las campañas para diputados y senadores inicien 48 días antes de la jornada electoral, y 93 días antes en el caso del Presidente de la República. Se adiciona el artículo 264 con el fin de sancionar a quienes realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular, o para la obtención del voto, fuera de los plazos establecidos para tal efecto, con la negativa del registro de su eventual candidatura. Además, se castigará con la pérdida de registro del partido la reincidencia de la conducta anterior, de acuerdo con la reforma al artículo 66, párrafo 1, inciso d).

Se propone adicionar el artículo 54, de tal forma que los partidos utilicen las franquicias postales exclusivamente para el desarrollo de sus actividades previstas en el artículo 41 constitucional. Además, se limita este derecho de acuerdo a un monto equivalente a un porcentaje del financiamiento público por actividades ordinarias. En caso de que los envíos superen dicho monto, el costo de expedición de las piezas excedentes será cubierto por los propios partidos.

La segunda reforma propone reducir el impacto ambiental de las campañas, estableciendo en el artículo 185 que la propaganda impresa para las campañas y precampañas se fabrique con materiales reciclables o de re uso que no contengan

sustancias tóxicas ni materiales que representen un daño directo para la salud. Se definen sanciones en caso de no cumplirse con la disposición.

Por todo lo anterior, se propone reformar 15 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

"Artículo 49.

1. a 6. ...

7. ...

a) ...

I. Derogado.

II. Derogado.

III. Derogado.

IV. Derogado.

V. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinará el financiamiento público anual de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, el cual se calculará multiplicando el 40% del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año inmediato anterior por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral y se distribuirá de la siguiente manera:

...

...

VI. Derogado.

VII. y VIII. ...

b) ...

I. En el año de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente a las tres cuartas partes del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda ese año.

En el año de elección en que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, que le corresponda a cada partido político, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de ese año.

II. ...

c) ...

8. a 11. ...

"Artículo 49-B.

1. ...

2. ...

a) a d) ...

e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, de sus procesos internos para la selección de candidatos y de campaña, según corresponda;

f) a k) ...

3. y 4. ...

"Artículo 54.

1. ...

2. Las franquicias postales de los partidos políticos nacionales tendrán los siguientes límites:

a) Se entenderán reservadas exclusivamente para el desarrollo de las actividades que los partidos políticos realicen de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución y por el presente Código;

b) El monto total de las franquicias postales comprenderá todos aquellos envíos que realicen los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión hasta por un monto equivalente al 2% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes que reciban en el año que corresponda. Dicho

monto será distribuido entre los partidos políticos de manera igualitaria,
y

c) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección disfrutarán de la prerrogativa establecida en el presente artículo en forma proporcional a los meses del año en que sea válido su registro.

"Artículo 66.

1. ...

a) a c) ...

d) Reincidir en la violación a lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 4, de este Código;

e) a h) ...

"Artículo 67.

1. a 3. ...

4. Los bienes de cualquier naturaleza y los remanentes que conformen el patrimonio de los partidos políticos y las agrupaciones políticas que hubieren perdido su registro, pasarán al patrimonio de la Federación. La declaratoria de la Junta General Ejecutiva y la resolución del Consejo General a que hacen referencia los párrafos 1 y 2 del presente artículo, establecerán que los bienes y remanentes queden a disposición de la autoridad competente en los términos de las normas jurídicas aplicables.

"Artículo 77.

1. ...

2. ...

3. En ejercicio de la facultad de fiscalización, los servidores públicos del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre la información que reciban. El Instituto únicamente dará a conocer la determinación respectiva.

4.

"Artículo 83.

1. ...

a) y b)

c) Requerir, cuando medie solicitud de la Comisión de Fiscalización en ejercicio de sus funciones:

I. A cualquier persona física o moral o institución financiera, información relativa a sus operaciones con partidos y agrupaciones políticas nacionales, y

II. A las autoridades competentes, información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria o de cualquiera otra materia relacionada con las operaciones que cualquier persona física o moral haya realizado con algún partido político o agrupación política, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En todo caso, la solicitud deberá hacerse por escrito y en ella se establecerán los plazos en los que se deberá hacer entrega de la información y documentación requeridas, que en ningún caso será menor de 15 ni mayor de 45 días hábiles.

d) Requerir a las personas físicas y morales, instituciones financieras y autoridades, la información y documentación que le soliciten las autoridades electorales locales en ejercicio de sus facultades de fiscalización, así como transmitirla al órgano requirente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

e) a r) ...

"Artículo 177.

1. ...

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por el Consejo General;

c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;

d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por el Consejo General, y

e) Para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 al 24 de marzo, inclusive, por el Consejo General.

2. ...

"Artículo 179.

1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el Presidente o el Secretario del Consejo que corresponda, se verificará que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 178, a más tardar, el día anterior al del inicio de las campañas electorales.

2. a 8. ...

"Capítulo Segundo

De las precampañas y campañas electorales

"Artículo 182.

1. La precampaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por ciudadanos o partidos políticos o coaliciones dentro de los procesos internos de selección para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular dentro de los plazos a que se refiere el párrafo 3 del artículo 190. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto dentro de los plazos a que se refiere el artículo 190 párrafo 1.

2. Se entiende por actos de precampaña y de campaña, según sea el caso, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier actividad de proselitismo en que los ciudadanos participantes en los procesos internos de selección, así como los candidatos

registrados o los voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña o la campaña electoral, según el caso, producen y difunden los partidos políticos, los ciudadanos que participen en los procesos internos de selección, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas.

4. ...

"Artículo 182-A.

1. a 5. ...

6. Los recursos utilizados durante las precampañas se sujetarán a los mismos criterios de fiscalización utilizados para las campañas electorales, como lo establece el artículo 49-B de este Código.

"Artículo 185.

1. La propaganda impresa que los ciudadanos y candidatos utilicen durante la precampaña y la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición correspondiente.

2. La propaganda que en el curso de una precampaña o de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones, los ciudadanos y los candidatos, no tendrá más límite, en términos del artículo 7° de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y alas instituciones y valores democráticos.

3. La propaganda impresa a que se refiere el primer párrafo de este artículo deberá estar fabricada con materiales reciclables o de reuso que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que representen un daño directo para la salud. El incumplimiento de esta disposición por parte de los partidos políticos o coaliciones será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el presente Código.

"Artículo 190.

1. Las campañas electorales para diputados y senadores iniciarán 48 días antes de la jornada electoral. Tratándose de la campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ésta iniciará 93 días antes del día de la elección.

2. ...

3. El plazo para la duración de las precampañas para diputados y senadores no podrá exceder de 22 días. Tratándose de la precampaña de candidatura para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá exceder de 45 días.

4. Los partidos políticos y los ciudadanos deberán abstenerse de realizar actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular o para la obtención del voto, fuera de los procesos internos de selección o de las campañas, respectivamente.

5. a 8. ...

"Artículo 264.

1. ...

2. La sanción a los ciudadanos que contravengan lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 4 de este Código, consistirá en la negativa del registro de su eventual candidatura.

3. y 4. ...

"Artículo 273.

1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran las personas físicas y morales, así como las instituciones financieras, que omitan proporcionar la información o documentación en los plazos y términos que establece este Código.

2. Cuando el incumplimiento a que se refiere el párrafo anterior sea de parte de servidores públicos, el Instituto dará vista a la Secretaría de la

Función Pública para los efectos de las responsabilidades administrativas a que haya lugar." ¹⁷³

Esta iniciativa de reformas en materia electoral provocó diversas reacciones de los actores políticos. Entre ellos, el ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, en una entrevista para el periódico *Reforma*, expresó que "si bien es necesario establecer reglas claras en materia electoral, esto puede servir de pretexto para que los partidos concentren aún más los privilegios de los que ya gozan actualmente". ¹⁷⁴

El también denominado "candidato independiente" para la presidencia de la República, Jorge Castañeda, señaló que "es muy importante la regulación de las precampañas, es muy importante la regulación de todo lo que son los gastos electorales, reducir los gastos exorbitantes de los partidos que tanto lastiman a la ciudadanía"; agregando que "es fundamental conservar las alternativas ciudadanas que están surgiendo a raíz de la corrupción y la falta de credibilidad en que han caído los actuales partidos políticos, por lo que una reforma electoral no debe en ningún momento caminar en dirección contraria". ¹⁷⁵

Por su parte, Juan Guerra, representante del PRD en el IFE, señaló "que debido al control en las aportaciones públicas para los partidos políticos, en este renglón no han surgido escándalos de corrupción, por lo que se debe poner mayor atención a las aportaciones privadas". ¹⁷⁶

Manuel Camacho Solís, diputado federal por el PRD y actual presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara baja, presentó ante los medios de comunicación el lunes 22 de mayo de 2004 una propuesta de

¹⁷³ Gaceta parlamentaria, en la página web www.camaradediputados.gob.mx

¹⁷⁴ Reyes, Carlos, "Alienta reforma cerrazón.-Castañeda", en el periódico *Reforma*, lunes 22 de marzo de 2004, p. 5 A.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Vicenteño, David, "Solicita PRD regular gasto en los medios", en el periódico *Reforma*, lunes 22 de marzo de 2004, p. 5 A.

reforma en materia electoral "elaborada a través de consultas con todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, incluyendo el PAN, cuya bancada expresó su apoyo al proyecto".¹⁷⁷

Camacho Solís expresó que "se necesita una nueva reforma electoral que legitime a la política y cierre el paso al control del dinero y a la corrupción. Hoy la política está en un círculo vicioso: las elecciones son cada vez más caras y los candidatos necesitan del dinero para ganar".

Germán Martínez, coordinador adjunto de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, expresó que su partido, Acción Nacional, "hace un llamado a que hagamos medallas y todos nos colguemos, en lugar de debatir sobre quién presentó o no la iniciativa".

Alberto Aguilar Iñárritu, diputado del PRI, señaló que "vamos a buscar que la iniciativa del Presidente se sume a la que ya está trabajada, porque lo que es primero en tiempo, es primero en derecho".

En este mismo sentido, el diputado federal por el PRD, Emilio Zabadúa expresó: "me parece que la propuesta del Presidente es más pobre, y no logra todos los objetivos que nosotros (los diputados) estamos persiguiendo".¹⁷⁸

Al respecto, el senador priista Emilio Gamboa dijo que "tenemos una iniciativa que abarca los temas fundamentales que están tocando el diputado Manuel Camacho y el PRD, y el Presidente Vicente Fox, por lo que vamos a ver en qué coinciden todas".

¹⁷⁷ Vicenteño, David, "Lanza Cámara baja su reforma electoral", en el periódico *Reforma*, lunes 22 de marzo de 2004, p. 4 A.

¹⁷⁸ Guerrero, Claudia, "...Y los diputados emprenden jaloneo", en el periódico *Reforma*, martes 23 de marzo de 2004, p. 5 A.

4.2 La propuesta del Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional (PAN) junto con el Partido del Trabajo (PT), son los dos de los seis partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral y con representantes ante la Cámara de Diputados, que no han presentado una propuesta de reforma electoral.

Por su parte, el PAN ha manifestado su total y pleno respaldo a la iniciativa de reforma electoral enviada por el presidente de la República a la Cámara de Diputados.

Francisco Barrio Terrazas, coordinador de los diputados panistas, "dijo que su partido asume como suya la propuesta del Ejecutivo y rechazó que el dinero sea el que gobierne en el país". Asimismo, manifestó: "no es válido que sigamos erogando sumas exorbitantes de dinero en campañas políticas, por ello los diputados del PAN proponemos reducir el financiamiento público y el tiempo de las campañas, ya que su duración actual deriva en costos excesivos, en un desgaste público de los partidos y, lo peor de todo, en un hartazgo ciudadano".¹⁷⁹

Un mes después de esta declaración, el diputado panista manifestó: "El Partido Acción Nacional (PAN) sí apoyará la reforma electoral aunque ésta no cuente con los elementos que ese partido considera debe integrar –como una fiscalización total a los partidos y el voto de los mexicanos en el extranjero –." Agregó que "vamos a ir a la reforma electoral aún sin esos temas, aun si esos temas no se pudieran lograr, hay otros temas valiosos, no estamos poniéndonos en una situación de todo o nada, no. Lo que decimos es que no dejemos fuera esos temas porque la sociedad los ha reclamado; nosotros estamos por la reforma".¹⁸⁰

¹⁷⁹ Guerrero, Claudia, "Aceptan bancadas acortar campañas", en el periódico *Reforma*, viernes 26 de marzo de 2004, p. 5 A.

¹⁸⁰ Declaración dada al periódico *El Universal*, 30 de abril de 2004, p. 13 A.

Así, en términos generales, la propuesta del Partido Acción Nacional (PAN), está integrada por seis rubros.

1. Campaña presidencial de 90 días; para senadores, 60 días; y para diputados federales, 45 días.
2. Las precampañas deberán durar 50% del tiempo de las campañas oficiales.
3. Otorgar al IFE facultades para indagar la procedencia de recursos que reciban partidos y candidatos.
4. Que todos los bienes y recursos de un partido que pierda su registro pasen a ser propiedad del Estado.
5. Establecer la reelección inmediata de los legisladores federales.
6. Otorgar a los mexicanos radicados en el extranjero el derecho de ejercer el voto desde el extranjero.¹⁸¹

4.3 La propuesta del Partido Revolucionario Institucional

El diputado federal Juan Manuel Vega Rayet, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometió el 18 de marzo de 2004 a consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa por la cual se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que modifica diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En la exposición de motivos, el diputado Vega Rayet, manifiesta que se deben "ampliar las atribuciones del IFE para que pueda fiscalizar los recursos asignados

¹⁸¹ *El Universal*, lunes 5 de abril de 2004, p. 10 A.

a los partidos, ya que ahora sus facultades están limitadas. Se debe exigir a los partidos que pierdan su registro a que devuelvan los bienes muebles e inmuebles. Que adquirieron con recursos del erario público a través del financiamiento además de exigirles la devolución de los remanentes monetarios y financieros no ejercidos del financiamiento que les fue otorgado".¹⁸²

Con la mencionada propuesta, el artículo 41 constitucional quedaría redactado de la siguiente manera:

"Artículo 41. ...

I. Los partidos políticos...

II. La ley garantizará que...

a) ...

b) ...

c) ...

d) La ley establecerá los criterios y mecanismos para que aquellos partidos que perdieran su registro, regresen a la nación los bienes muebles e inmuebles que sean adquiridos con el financiamiento público, asimismo, los remanentes monetarios y financieros no ejercidos de ese financiamiento."

Modificaciones al artículo 38 en los incisos t) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

"Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

¹⁸² Vid. Gaceta parlamentaria, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004, (254), en www.camaradediputados.gob.mx

- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...
- j) ...
- k) ...
- l) ...
- m) ...
- n) ...
- o) ...
- p) ...
- q) ...
- r) ...
- s)...

t) En caso de pérdida de registro, devolver a la nación los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público. Así como los remanentes de monetarios y financieros no ejercidos del financiamiento público. Esta devolución se hará en un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de su notificación de pérdida de registro. La devolución expresada en este inciso se hará mediante los mecanismos descritos en el artículo 49-D de este Código.

u) Las demás que establezca este Código."

Se adiciona el artículo 49-D del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

"Artículo 49-D.

1.- Al partido político que hubiese perdido su registro por razones expresadas en el artículo 32, incisos 1 y 2, de esta ley y que haya recibido financiamiento del erario público. Deberá restituir a la nación los bienes muebles e inmuebles adquiridos con dicho financiamiento. Además de restituir los remanentes monetarios y financieros de dicho financiamiento público.

Para efecto de este artículo se considerarán los siguientes mecanismos para la devolución de bienes muebles e inmuebles:

a) Se deberán enajenar los bienes muebles e inmuebles devueltos a nombre de la Secretaría del Instituto Federal Electoral.

b) Asimismo, los remanentes no ejercidos de dicho financiamiento deberá ser endosado a nombre del Instituto Federal Electoral.

2) De la forma de restituirlos a la nación.

a) De los bienes muebles e inmuebles.

Una vez que los bienes muebles estén en posesión del Instituto Federal Electoral éste convocará a subasta pública dichos muebles para obtener su valor en moneda nacional.

3) De los remanentes financieros y monetarios.

Estos deberán ser endosados a nombre del Instituto Federal Electoral para que legalmente ejerza el uso de ellos. Y hacerlos efectivos en moneda nacional.

a) Del resultado de la subasta pública, los recursos obtenidos se adicionaran los remanentes monetarios y financieros no ejercidos de los partidos políticos que perdieron su registro.

b) La suma resultante en efectivo pasará a formar parte de una bolsa especial destinada al financiamiento de nuevos partidos que obtuvieran su registro. Siendo esta bolsa la primera en repartirse conforme a los mecanismos descritos en el artículo 49 párrafo 8 incisos a) y b) de este Código."

Modificaciones al artículo 89 en los incisos t) y u), y adición de los incisos v) y w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

"Artículo 89.

1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...

- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...
- j) ...
- k) ...
- l) ...
- m) ...
- n) ...
- o) ...
- p) ...
- q) ...
- r) ...
- s) ...

t) Organizar, convocar, recabar fondos de la subasta pública de los bienes muebles e inmuebles de los partidos que perdieron su registro.

u) Ser administrador de la bolsa especial producto de la subasta pública de los bienes muebles e inmuebles, viendo que se cumplan los mecanismos de distribución descritos en el artículo 49-D de este Código.

v) Expedir las certificaciones que se requieran; y

w) Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, la Junta General Ejecutiva y este código.”

Se adiciona el inciso 5 al artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

“Artículo 269.

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...

5. Cuando un partido pierda su registro y no devuelva a la nación los bienes muebles e inmuebles, así como los remanentes monetarios y financieros. En los límites de tiempo fijados en el artículo 38, inciso t), de este Código. Haciéndose acreedor a una multa del doble del valor

estimado de la suma del valor comercial de los bienes muebles inmuebles y muebles adquiridos con financiamiento público más los remanentes monetarios y financieros del financiamiento público no ejercido. Cuyo monto deberá pagarse antes de treinta días naturales una vez determinado el monto de la multa."¹⁸³

Por otra parte, la diputada federal María del Carmen Izaguirre Francos, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó el 22 de abril del 2004, la iniciativa de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresando en su exposición de motivos que "las distintas reformas constitucionales que se han realizado en materia electoral, han tenido como propósito fundamental, generar mejores condiciones en la competencia electoral, en un sistema que partiendo de la equidad, cumpla el mandato de garantizarle a los mexicanos, mejores instrumentos para el ejercicio de su voto."¹⁸⁴

Agrega que su propuesta es que "habría que llevar esta figura de Agrupaciones Políticas a la Constitución, la necesidad de hacer esto es legislar constitucionalmente al apoyo a la cultura cívica política. Elevarla a rango constitucional motivaría a la ciudadanía a que se garantice su participación, y la mejor forma es ofrecerle distintas alternativas y no trabas o candados".

Por ello, y con el propósito de reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 41.- ...

.....

I.

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ *Vid.* Gaceta parlamentaria, número 1481-I, jueves 22 de abril de 2004, (410) en www.camaradediputados.gob.mx

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, coadyuvar en el fomento y desarrollo de una cultura política, 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. Dentro de su orden jurídico interno, se señalarán las condiciones que aseguren el desarrollo democrático de su organización. Sólo los ciudadano podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

“Los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente en Partidos Políticos o en Agrupaciones Políticas de carácter nacional. Las Agrupaciones Políticas tendrán como finalidad coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, teniendo como prohibición utilizar las denominaciones "partido" o "partido político", además, serán las únicas que podrán constituirse en partidos políticos. “La Ley establecerá las reglas y disposiciones que se sujetaran las Agrupaciones Políticas Nacionales.”¹⁸⁵

Estas dos propuestas presentadas por integrantes del grupo parlamentario del PRI están actualmente turnadas en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación. Sin embargo, y una vez que el Ejecutivo Federal presentó su propuesta de reforma electoral, la dirigencia nacional del PRI y sus fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión definieron el proceso de discusión interna de las distintas propuestas en materia de reforma electoral.¹⁸⁶

Los prisitas acordaron integrar cinco grupos de trabajo para analizar las propuestas del Ejecutivo y las de legisladores de otros partidos. “Los grupos debatirán las propuestas en materia de financiamiento público; medios de

¹⁸⁵ *Ibidem.*

¹⁸⁶ *Cfr.* “Definen prisitas discusión electoral”, en el periódico *Reforma*, martes 30 de marzo de 2004, p. 4 A.

comunicación y tiempos oficiales; patrimonio, fiscalización y rendición de cuentas; tiempos de campañas y precampañas, así como la ley de partidos y procesos locales”.¹⁸⁷

En esta misma reunión, los pristas dividieron las propuestas en tres niveles: lo aceptable, lo discutible y lo inaceptable. Dentro de lo aceptable se encuentra la fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y regulación del patrimonio de los partidos. En lo discutible, se encuentra el cambio en las fórmulas de financiamiento y la regulación de los tiempos en los medios. Y en lo inaceptable se encuentran las limitantes que se pretenden establecer en materia de precampañas, señalando al respecto que pueden atentar contra la libertad de expresión, y el voto de los mexicanos en el extranjero, así como la reelección inmediata de los legisladores.¹⁸⁸

Emilio Chuayfett, coordinador de la bancada priista en la Cámara de Diputados, expresó, el 5 de abril de 2004, que “hay coincidencias en transparentar el manejo de los recursos aplicados a las campañas electorales, fortalecer las facultades de las autoridades electorales, mejorar los sistemas de rendición de cuentas y regular puntualmente el manejo patrimonial de los partidos políticos”. Asimismo, manifestó que hay acuerdo, “aunque con matices distintos, la revisión de los tiempos de campaña, la reglamentación de las precampañas, así como el de los montos de financiamiento.”¹⁸⁹

Para el día miércoles 21 de abril de 2004, “el Partido Revolucionario Institucional (PRI) entregó su propuesta de reforma electoral a la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, en la que sostiene que se deben reducir los costos del

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ Jiménez, Sergio y Jorge Teherán, “Pactan sacar la reforma electoral”, en el periódico *El Universal*, martes 6 de abril de 2004, primera plana.

aparato democrático del país, pero no solamente los partidos deberán asumir la disminución, sino también el IFE, el Trife y el Registro Federal de Electores.”¹⁹⁰

En este sentido, Raúl Cervantes Andrade, coordinador de Asuntos Jurídicos del CEN del PRI, al momento de entregar el documento que contiene la propuesta de reforma electoral mencionó que el mayor número de irregularidades cometidas por los partidos se deriva del uso del financiamiento privado, por lo que reducir los recursos públicos sólo generaría un efecto contraproducente.

Además, el PRI propone que la fiscalización que el IFE practica a los partidos sea “acotada, con responsabilidades claras por parte de la autoridad electoral”; asimismo proponen que si se da una sanción existan garantías para que, en caso de ser errónea, se pueda resarcir el daño contra el afectado e incluso se pague el perjuicio ocasionado.

En virtud de la falta de un glosario para términos usados en el Cofipe, el PRI propone que se precisen conceptos como el de precampaña; así como que se defina lo que la autoridad electoral puede hacer o decir públicamente de los partidos políticos y que se cuente con medios de impugnación a favor de los mismos.

Por lo anterior, en términos generales, la propuesta del Partido Revolucionario Institucional abarca los siguientes rubros:

1. Que la campaña presidencial se realice en 90 días, y las campañas para senadores y diputados federales tengan una duración de 45 días.
2. Que entre el día de la elección del Ejecutivo Federal y la toma de posición no transcurra más de un mes.

¹⁹⁰ Jiménez, Sergio y Jorge Teherán, “Plantea PRI reducir costos del aparato democrático”, en el periódico *El Universal*, jueves 22 de abril de 2004, p. 14 A.

3. Otorgar al IFE facultades para indagar recursos que reciban partidos y candidatos. La información será entregada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los bancos.
4. Que en la disminución de los recursos públicos destinados a los partidos políticos, también se considere la disminución de la burocracia del IFE, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Registro Federal de Electores.
5. Que se regulen las precampañas políticas.
6. Que la contratación de tiempos para publicidad en medios sea sólo a través del IFE.
7. Que las agrupaciones políticas nacionales y los partidos políticos nacionales, al momento de perder su registro, devuelvan al Estado los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido con el financiamiento público.

4.4 La propuesta del Partido de la Revolución Democrática

En primer lugar, se expondrán las tres propuestas que integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han presentado en la presente LIX Legislatura. En segundo lugar, se expondrá lo que el PRD ha manifestado respecto de la propuesta del Ejecutivo Federal.

El 11 de septiembre de 2003, la diputada perredista Martha Lucía Mícher Camarena presentó la iniciativa que adiciona el artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para introducir el principio de equidad de género en la integración del Consejo General del IFE.¹⁹¹

¹⁹¹ *Vid.* Gaceta parlamentaria, número 1331, viernes 12 de septiembre de 2003, (4), en www.camaradediputados.gob.mx

En la exposición de motivos, la diputada Mícher señala que su propuesta pretende establecer en la legislación federal electoral la equidad de género en la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por lo que de aprobarse su propuesta, el artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales quedaría redactado de la siguiente manera:

“Artículo 74.

1. a 4. ...

5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

En las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios deberá observarse el principio de equidad entre los géneros, de tal forma que se garantice la participación equitativa de hombres y mujeres en los cargos que serán ocupados.

En todo caso, en el nombramiento de las y los Consejeros Electorales, incluido el consejero Presidente o Presidenta, no se podrá exceder de dos tercios de integrantes del mismo género.

En relación con las y los consejeros suplentes, deberá asegurarse que de cada bloque de tres, sólo dos de ellos correspondan a un mismo género.

En el caso de los consejos locales del IFE en cada una de las 32 entidades de la República y en los 300 Consejos Distritales se aplicará la misma fórmula de integración del Consejo General.

Toda contravención a esta disposición es nula e impugnabile con arreglo a la presente ley.”¹⁹²

¹⁹² *Ibidem.*

Para el 27 de noviembre de 2003, la diputada perredista Dolores Padierna, presentó la iniciativa que deroga el numeral 2 del artículo 239 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Actualmente, el numeral 2 del artículo 239 del Cofipe establece la prohibición de vender bebidas alcohólicas el día de la elección y el precedente. Sin embargo, dice la diputada Padierna en su exposición de motivos, que “es conveniente derogar esta norma atendiendo a que su aplicación -que resulta innecesaria en el contexto de la civilidad política actual- incide negativamente en algunos sectores de la economía formal, particularmente las relacionadas con el turismo, el entretenimiento y los alimentos, y propicia la existencia de un mercado negro durante los días de la prohibición”.¹⁹³

En virtud de lo anterior, y en caso de aprobarse esta reforma, el numeral 2 del artículo 239 del Cofipe, quedaría redacta de la siguiente manera:

“Artículo 239.

1. . . .

2. (Derogado)

3. . . .

(. . .)”

El 11 de diciembre de 2003, el diputado perredista Iván García Solís presentó la iniciativa que reforma los artículos 41, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de integración, organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.¹⁹⁴

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ *Cfr.* Gaceta parlamentaria, número 1392, jueves 11 de diciembre de 2003, (177), en www.camaradediputados.gob.mx

En la exposición de motivos, el diputado García Solís señala que el contenido propositivo de la iniciativa es el siguiente:

1.- Se modifica la integración del Consejo General, ya que proponemos suprimir la figura de Consejero Presidente, facultando al Consejo en Pleno para que elija, por mayoría calificada a su propio Presidente; También se transforma la naturaleza del Secretario Ejecutivo, que pasa a serlo del Consejo General;

2.- Se establece la obligación de abrir a la sociedad y de transparentar el proceso de elección de Consejeros Electorales;

3.- Se establece la prohibición de que quienes sean electos Consejeros Electorales puedan ocupar cargos de elección popular, o altos cargos en la administración pública, durante el periodo para el que fueron electos, o cinco años después;

4.- Se fortalecen algunas facultades del IFE, como las de supervisión investigación y vigilancia, y se le otorgan otras, como la de organizar las elecciones internas de los partidos que así lo soliciten;

5.- Se reduce substancialmente el costo de las campañas electorales, así como el mantenimiento de los partidos políticos nacionales, ya que se establece la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de aportar los tiempos indispensables para dichas campañas; Por otra parte, se instruye al legislador secundario para que fije una cantidad monetaria que servirá de base de cálculo para el financiamiento de los partidos, eliminando con ello la discrecionalidad actualmente otorgada al IFE; Igualmente se reducen en casi un 60% las percepciones de los Consejeros Electorales, equiparándolas a los de los diputados al Congreso de la Unión y, finalmente, se especifica que durante los procesos electorales en los que sean electos sólo diputados, el financiamiento para campañas será de sólo una tercera parte del previsto para la renovación general de los Poderes Federales;

6.- Se establece la obligación del Estado de, durante las campañas electorales, limitar su uso de la radio y televisión a las campañas informativas indispensables para afrontar situaciones de emergencia o campañas de salud pública;

7.- Se establecen bases claras para los topes a los gastos de campaña, así como para las aportaciones privadas a los partidos políticos, eliminando así la discrecionalidad de la que abusa actualmente la autoridad electoral;

8.- Se establece que las sanciones por el incumplimiento de las anteriores normas incluirán la inhabilitación de los candidatos que las promuevan o se beneficien de ellas;

9.- Se establece la obligación del legislador secundario de regular las llamadas "precampañas";

10.- En artículos transitorios, se deja sin efecto la pasada y desafortunada elección de Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, instruyendo a la Cámara de Diputados a proceder a una nueva elección en un plazo perentorio.

Con esta propuesta, las modificaciones serían las siguientes:

"Artículo 41. (.....)

La renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo 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, *así como las normas que enmarquen democráticamente su vida interna y sus procesos de elección de dirigentes y candidatos*. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

(.....)

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, *empleando para ello exclusivamente tiempos*

del Estado, que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión pondrán directamente a la disposición de la autoridad electoral, en los horarios y en las cantidades que ésta determine, por estimarlos necesarios para los fines de este artículo. Ninguna persona podrá contratar en radio y televisión mensajes orientados, directa o indirectamente, a la obtención del voto, o a favor o en contra de algún candidato o partido político, ni a la promoción política de persona alguna. Los programas noticiosos gozan de las libertades establecidas en los artículos 6 y 7, pero serán monitoreados y analizados por la autoridad electoral, en los términos que marque la ley. Durante las campañas electorales, todas las entidades públicas, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, limitarán su uso de la radio y la televisión a la difusión de la información indispensable para afrontar situaciones de emergencia y campañas de salud pública. 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, *a partir de una cantidad monetaria base establecida por la ley que se multiplicará, para cada año, por el número de electores, realizado lo cual se multiplicará por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. La cantidad base sufrirá anualmente la variación del poder adquisitivo de la moneda nacional.* El 30% de la cantidad 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 año, *excepto durante los años en los que sean electos exclusivamente Diputados, cuando equivaldrá a una tercera parte.*

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.

El límite a las erogaciones de cada uno de los partidos políticos en sus campañas electorales, equivaldrá al 150% de la cantidad que resulte de sumar el mayor financiamiento público asignado a un partido político, por concepto de actividades ordinarias permanentes y actividades tendientes a la obtención del voto, en el año de la elección de que se trate, a la cantidad que pueda recabar ese mismo año por concepto de financiamiento privado. Cada partido político podrá recabar por concepto de financiamiento privado hasta un diez por ciento de la suma total a él asignada en el año de que se trate. Sólo se permitirán aportaciones individuales de ciudadanos mexicanos, cuyos montos máximos por persona establecerá la ley.

La ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse a partidos e individuos por el incumplimiento de las disposiciones de esta fracción o de aquella, mismas que incluirán la inhabilitación de los candidatos que lo promuevan o se beneficien de dicho incumplimiento. La autoridad electoral podrá requerir a cualquier persona física o moral

((los particulares, a los partidos políticos, así como a toda autoridad o ente público)), los datos e informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones y podrá citar a comparecer a cualquier individuo bajo protesta de decir verdad. El manejo de esta información se ajustará a los límites previstos por las leyes. Los servidores públicos que sin causa justificada nieguen los informes requeridos, serán separados de su cargo e inhabilitados para el ejercicio de la función pública, con arreglo al debido procedimiento, con independencia de posibles responsabilidades penales.

“III. (.....)

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por nueve 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 mando 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.

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, por la misma mayoría, a propuesta de los grupos parlamentarios, instituciones académicas y organizaciones de

ciudadanos. Conforme al mismo procedimiento, se elegirán nueve Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación. La Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes, pero en cualquier caso la convocatoria para la presentación de propuestas, así como el procesamiento de éstas, serán integral y precisamente públicos.

Los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos 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 será igual a la prevista para los miembros de la Cámara de Diputados. Los Consejeros Electorales podrán ser reelectos por una sola ocasión. Cada dos años, el Consejo General elegirá, de entre sus miembros y por el voto de las dos terceras partes de éstos, a su Presidente, el cual podrá ser reelecto una sola vez, y sólo podrá ser removido por la misma mayoría.

El Consejo General, a propuesta de los consejeros electorales, nombrará a su Secretario Ejecutivo, el cual durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto hasta por una vez y en todo tiempo podrá ser removido.

El cargo de Consejero Electoral sólo es renunciable por causa grave, calificada por la Cámara de Diputados. Las personas que hayan sido elegidas como Consejeros Electorales propietarios no podrán desempeñar, durante el periodo para el cual hubiesen sido electos, ni durante los cinco años siguientes, los cargos de secretario o subsecretario del despacho o director general u homólogos, en la Administración Pública Federal o en la de algún estado, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal o de algún estado; Senador; Diputado Federal ni gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Igual prohibición recaerá sobre el

Secretario Ejecutivo, pero en su caso la inhabilitación posterior a su periodo será de tres años, a menos.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su elección *los Consejeros Electorales del Consejo General y el Secretario Ejecutivo de éste*, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los Consejeros del Poder Legislativo (.....)

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, el 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, cómputo 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. *Igualmente tendrá a su cargo la organización de los procedimientos internos de elección directa de dirigentes y candidatos de los partidos políticos que lo soliciten.* Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán *integral y precisamente* públicas.

"IV. (.....)

(.....)"

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, 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, *los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General 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 éstas 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, así como *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.

(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)
(.....)”¹⁹⁵

¹⁹⁵ *Ibidem.*

El 1 de abril de 2004, la diputada perredista Susana Manzanarez Córdova presentó la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa popular y rendición de cuentas.¹⁹⁶

En la exposición de motivos, la diputada Manzanarez manifestó que “La presente iniciativa propone introducir modificaciones en 17 artículos y crear dos más de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propósito básico es que la democracia representativa, reconocida como uno de los pilares fundamentales de nuestro diseño constitucional, se enriquezca al incorporar en nuestra Carta Magna el concepto de democracia participativa y el reconocimiento de algunos mecanismos de democracia directa. Así, participación ciudadana, plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular, revocación de mandato y rendición de cuentas dan contenido a esta iniciativa”.

En caso de aprobarse las reformas y adiciones propuestas a los artículos 3°, 8°, 35, 36, 39, 40, 41, 69, 71, 73, 84, 89, 99, 115, 116, 122, 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la redacción de los mismos quedarían como sigue:

“Artículo 3°.

...

II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de

¹⁹⁶ Cfr. Gaceta parlamentaria, número 1468-II, jueves 1 de abril de 2004, (317), en www.camaradediputados.gob.mx

vida fundado en la participación ciudadana y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

...

"Artículo 8°.

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer al peticionario en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles. Los funcionarios y empleados públicos que incumplan este mandato se harán acreedores a las sanciones que determine la ley.

...

"Artículo 35.

Son prerrogativas de los ciudadanos:

...

II-A. Participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular, así como en otros procesos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución, en los términos que señale la ley;

...

"Artículo 36.

Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

III. Votar en las elecciones populares, plebiscitos, referenda y procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

...

"Artículo 39.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de

éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares.

“Artículo 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa y participativa, y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

“Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; así como por medio del plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato establecidos en la presente Constitución y en las particulares de los estados.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, y los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, se realizarán conforme a las siguientes bases y a las contenidas en otras disposiciones de esta Constitución y las leyes:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales y en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones y en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato 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 y la manifestación de su libre decisión en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, 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:

...

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a su participación en procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como por las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato; 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 con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales y de los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato de carácter federal, así como la validación de la solicitud de la iniciativa legislativa popular a que se refiere la fracción IV del artículo 41 de esta Constitución, son funciones estatales que se realizan a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio 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 tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determina la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, la promoción de la participación ciudadana, geografía electoral, los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y las listas de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral y de las relativas a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, declaración de validez de los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, cómputo de la votación para la revocación del mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, la validación de la solicitud de la

iniciativa legislativa popular, así como la regulación de la observación y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales o relativos a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. 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 así como los relativos a los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular, 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 de los relativos a plebiscitos, referenda, revocaciones de mandato y validación de las solicitudes de iniciativa legislativa popular, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de participación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral y en la relativa a procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

...

V. El plebiscito es el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que se aprueban o rechazan actos, decisiones o propuestas derivados del ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo federal, en materias de especial trascendencia para la nación. Los procesos de plebiscito se sujetarán a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Podrán convocar a plebiscito:

a) El Presidente de la República;

b) El Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el resultado del plebiscito pueda tener repercusiones importantes en decisiones del Congreso de la Unión;

c) Los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar los procesos de plebiscito.

Para que la convocatoria de los ciudadanos a plebiscito proceda, deberán solicitarlo al órgano superior del Instituto Federal Electoral e incorporar en la solicitud los motivos y consideraciones que postulen para convocar a plebiscito. Dicho órgano superior procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará de inmediato a los interesados y a los Poderes de la Unión el inicio del proceso del plebiscito respectivo. La votación para determinar el resultado del plebiscito, en todas las modalidades de convocatoria, deberá celebrarse en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. Una vez efectuada la notificación referida y en tanto se efectúa el proceso de plebiscito, el Poder Ejecutivo federal se abstendrá de continuar la implementación de las decisiones sujetas a plebiscito, en circunstancia de que hubiera iniciado las mismas. Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, se hubieren interpuesto, y el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de plebiscito, el propio Instituto comunicará los resultados a los Poderes de la Unión.

Los resultados de los plebiscitos serán vinculantes para el Poder Ejecutivo federal y los otros Poderes de la Unión, así como para los ciudadanos de la República.

Si el resultado del plebiscito fuese contrario a hechos, actos o decisiones del Poder Ejecutivo federal tomados previamente al inicio del proceso de plebiscito, los mismos serán revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por esta Constitución y las leyes.

Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un plebiscito, no podrá convocarse a otro sobre el mismo tema ni el Poder Ejecutivo federal podrá implementar políticas públicas con un contenido o un sentido similar al que se hubiese rechazado en el plebiscito.

No podrán celebrarse plebiscitos durante el periodo comprendido entre el inicio y la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios.

VI. El referéndum es el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que aprueban o rechazan propuestas o decisiones sobre el contenido total o parcial de textos de carácter constitucional o legal de especial trascendencia para la nación, realizadas por el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras. Los procesos de referéndum se sujetarán a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Podrán convocar a referéndum:

- a) El Congreso de la Unión, en caso de aprobación por la mayoría de ambas Cámaras;
- b) Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, con relación a materias referidas a facultades exclusivas de la Cámara convocante y en caso de aprobación por la mayoría calificada de dos tercios de los integrantes de la misma;
- c) El Congreso de la Unión y el Presidente de la República, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el

resultado del referéndum pueda tener repercusiones importantes en decisiones del Presidente de la República;

d) Los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar los procesos de referéndum.

Para que la convocatoria de los ciudadanos a referéndum proceda, deberán solicitarlo al órgano superior del Instituto Federal Electoral e incorporar en la solicitud los motivos y las consideraciones que postulen para la realización del referéndum. El órgano superior del Instituto procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará de inmediato a los interesados y a los Poderes de la Unión el inicio del proceso del referéndum respectivo. La votación para determinar el resultado de referéndum, en todas las modalidades de convocatoria, deberá celebrarse en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. Una vez efectuada la notificación referida y en tanto se realiza el proceso de referéndum, los Poderes de la Unión se abstendrán de aplicar el texto constitucional o legal sujeto a referéndum, si es que hubiese sido aprobado por el Poder Legislativo. Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, hubiesen sido interpuestos, y que el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de referéndum, comunicará los resultados a los Poderes de la Unión.

Los resultados de los referenda serán vinculantes para los Poderes de la Unión y los ciudadanos de la República.

Si el resultado del referéndum fuese contrario a un texto constitucional o legal aprobado por el Poder Legislativo previamente al inicio del proceso del referéndum, entonces dicho texto será abrogado, y los actos o decisiones que se hubiesen efectuado al amparo de su aplicación serán revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por esta Constitución y las leyes.

Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un referéndum, no podrá convocarse a otro sobre el mismo tema ni las Cámaras del Congreso de la Unión podrán aprobar un nuevo texto de carácter constitucional o legal que signifique un contenido o un sentido similar al que haya sido rechazado en dicho referéndum.

No podrán realizarse referenda cuyo resultado pueda significar la limitación de los derechos de minorías, ni relativos a las materias religiosa, tributaria y fiscal; de expropiación o limitación a la propiedad particular; del sistema monetario; designación del Presidente de la República con carácter provisional, interino o sustituto, y del régimen interior del Congreso de la Unión, de sus Cámaras o del Poder Judicial de la Federación.

No podrán celebrarse referenda durante el periodo comprendido entre el inicio y la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios.

...

"Artículo 62-Bis.

En todo tiempo, los diputados y senadores podrán ser objeto de la revocación del mandato, la cual procederá de acuerdo con las bases siguientes y las que determine la ley:

I. El proceso de revocación de mandato a diputados y senadores procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del diputado o senador al que se le pretenda iniciar el procedimiento de revocación de mandato en la elección que le otorgó el cargo de elección popular. Los solicitantes deberán radicar en el distrito electoral uninominal, entidad

federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que se eligió al diputado o senador respectivo. Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulan para la revocación de mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará a la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente el inicio del procedimiento de revocación de mandato. La votación para determinar el resultado del procedimiento de revocación de mandato será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en un plazo de 150 días naturales en el distrito electoral uninominal o entidad federativa de que se trate en el caso de diputados de mayoría relativa, senadores de mayoría o senadores de primera minoría; y en un plazo máximo de 180 días naturales en la circunscripción electoral plurinominal de que se trate, en el caso de diputados o senadores de representación proporcional.

II. En tanto se efectúa el proceso mencionado en la anterior fracción, el diputado o senador al que se le pretende revocar el mandato, seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del diputado o senador en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el mandato. Una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, se hubiesen interpuesto, y que el Instituto Federal Electoral realice el

cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de revocación de mandato, comunicará lo conducente a la Cámara del Congreso de 1a Unión respectiva para que, en caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, dicha Cámara declare la revocación del mandato al diputado o senador correspondiente, con efectos inmediatos.

III. Los diputados y senadores a los que se les revoque el mandato, en los términos previstos en esta Constitución y en la ley, serán sustituidos por sus respectivos suplentes. Si la revocación de mandato recae en diputados o senadores suplentes que hubiesen entrado en ejercicio, serán sustituidos por el candidato propietario que ocupe el primer lugar en el orden de prelación de la lista de candidatos de representación proporcional correspondiente, del partido o coalición que postuló al diputado o senador al que se le revocó el mandato.

...

“Artículo 69.

A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Los diputados y senadores deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollan en las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, los diputados y senadores deberán rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales, entidades federativas o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de elección popular.

...

"Artículo 71.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los estados, y
- IV. A los ciudadanos.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, o por los ciudadanos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Las iniciativas presentadas por los ciudadanos se sujetarán a las siguientes bases y a las que se determinen en la ley:

- A. Las iniciativas deberán ser suscritas por un número de ciudadanos mayor al 0.13 por ciento del total del padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.
- B. El órgano superior del Instituto Federal Electoral verificará la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, sin calificar el contenido de la misma. Si ésta cumple los requisitos exigidos en esta Constitución y en la ley, el Instituto Federal Electoral entregará a los solicitantes o a sus representantes un documento de validación de los datos sujetos a revisión por el Instituto.
- C. Los ciudadanos promotores de la iniciativa la entregarán, junto con el documento otorgado por el Instituto Federal Electoral, a alguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión atendiendo, en su caso, a las facultades exclusivas de cada Cámara, o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión cuando las Cámaras no se encuentren en sesiones.
- D. Las iniciativas de los ciudadanos podrán versar sobre cualquiera de las materias conferidas al Congreso de la Unión, a excepción de las

contenidas en las fracciones XXVI y XXVII del artículo 73 y en artículo 77 de esta Constitución.

...

"Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

...

XXVIII. Para expedir leyes en materias de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa popular.

...

XXIX-K. Para convocar a referenda y, en los términos del inciso b) de la fracción V del artículo 41 de esta Constitución, a plebiscitos;

...

"Artículo 84.

En caso de falta absoluta o revocación del mandato del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los 10 días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses, ni mayor de 18.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del anterior.

Cuando la falta o la revocación del mandato del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la

Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

...

“Artículo 88-Bis.

En todo tiempo, el Presidente de la República podrá ser objeto de la revocación del mandato, la cual procederá de acuerdo con las siguientes bases y las que determine la ley:

I. El proceso de revocación de mandato al Presidente de la República procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular. La solicitud deberá ser suscrita por un conjunto de ciudadanos radicados en por lo menos diecisiete entidades federativas, de manera que en cada una radique al menos el tres por ciento del mínimo requerido como total de solicitantes. Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulen para la revocación del mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidas por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral comunicará a los solicitantes, al Presidente de la República y a los otros Poderes de la Unión, el inicio del procedimiento de revocación de mandato al Presidente de la República. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en 180 días

naturales posteriores a la notificación mencionada, en todas las entidades de la República.

II. En tanto se efectúa el procedimiento de revocación de mandato, el Presidente de la República seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del Presidente de la República en las elecciones que le otorgaron el mandato. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final de la votación para revocar el mandato al Presidente de la República, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato, lo que comunicará a ambas Cámaras del Congreso de la Unión o, si éstas no estuviesen en periodo de sesiones, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y al Poder Judicial de la Federación. En caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, el Congreso de la Unión, reunido en sesión plenaria, declarará la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo federal, y procederá de acuerdo con el artículo 84 de esta Constitución.

...

"Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

XVII. Convocar a plebiscitos y, en los términos del inciso c) de la fracción VI del artículo 41 de esta Constitución, a referenda;

...

XIX. Promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas;

...

"Artículo 99.

...

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

...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios y los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de las solicitudes de iniciativa popular o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones o los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. En el caso de impugnaciones en materia electoral, 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 votados, de iniciativa legislativa garantizada por la fracción IV del artículo 71 de esta Constitución 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;

V-A. Las impugnaciones que se presenten en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato de diputados, senadores

y Presidente de la República y de validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la votación de revocación de mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato al titular del Poder Ejecutivo;

...

“Artículo 115.

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, fundamentada en la democracia representativa y participativa, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los Congresos de los estados, así como los gobiernos de los estados y los municipios, deberán promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas y las decisiones que apliquen en sus respectivos ámbitos de atribuciones; asimismo, impulsarán el ejercicio de la democracia participativa mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocación de mandato a la que en todo tiempo estarán sujetos los titulares de los cargos de elección popular, la iniciativa ciudadana en materias constitucional y legislativa; el cabildo abierto, la planeación democrática y la consulta popular, mismos que quedarán incorporados en las Constituciones y las leyes de los estados.

...

"Artículo 116.

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Los gobernadores de los estados, en todo tiempo podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato, en los términos que señalen las constituciones y las leyes locales.

II. El número de los representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las Legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Los diputados de las legislaturas de los estados deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollen en el Congreso del estado, así como rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales o circunscripción electoral plurinominal cuyos electores les hayan otorgado el cargo de elección popular.

En todo tiempo, los diputados de las Legislaturas de los estados podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato, en los términos que señalen las constituciones y las leyes locales;

...

IV: Las constituciones y leyes de los estados garantizarán que:

...

a)-Bis-1. En todo tiempo, los cargos de gobierno y de representación popular emanados de procesos electorales podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato;

a)-Bis-2. Los ciudadanos cuenten con el derecho de iniciativa popular en materia constitucional y legislativa;

a)-Bis-3 Los procedimiento para la realización de plebiscitos y referenda en materias locales y municipales;

...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y de los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de solicitudes se iniciativa ,legislativa popular, y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en estas materias, 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 y en materia de plebiscitos, referenda, revocación de mandato y validación de iniciativa legislativa popular se sujeten 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 y de los relativos a plebiscitos, referenda y revocación de mandato;

...

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y en su participación en procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con 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 determinen las faltas en materia electoral y en las relativas a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

...

"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 Asamblea Legislativa, el Gobierno del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales promoverán la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas y las decisiones que apliquen en sus respectivos ámbitos de atribuciones; asimismo, impulsarán el ejercicio de la democracia participativa mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocación de mandato al que en todo tiempo estarán sujetos los titulares de los cargos de elección popular, la iniciativa ciudadana en materias del Estatuto de Gobierno y las leyes, la planeación democrática y la consulta popular, mismos que quedarán incorporados en el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal.

Los ciudadanos del Distrito Federal contarán con el derecho de iniciativa legislativa popular en las materias del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes de la entidad.

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

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

...

C. El Estatuto de Gobierno se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

IV-A. Los diputados a la Asamblea Legislativa deberán proporcionar a los ciudadanos del Distrito Federal información permanente sobre las actividades que desarrollen, y deberán rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de representación popular.

IV-B. En todo tiempo, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrán ser objeto de la revocación de su mandato. La revocación del mandato a los diputados a la Asamblea Legislativa procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos residentes en el distrito electoral uninominal o, en su caso, en la circunscripción electoral plurinominal en que fue electo el diputado, no menor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del diputado al que se le pretende revocar el mandato, en la elección que le otorgó el cargo de representación popular. Los ciudadanos que suscriban la solicitud deberán argumentar en la misma los motivos y las consideraciones que postulan para la revocación del mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones, para que proceda a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos

solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. Si la solicitud cumple con los requisitos mencionados, el órgano superior referido comunicará a la Asamblea Legislativa el inicio del proceso correspondiente. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizada por el organismo local encargado de organizar las elecciones, y deberá celebrarse a más tardar en un plazo de 120 días naturales en el distrito electoral uninominal de que se trate en el caso de diputados de mayoría; y en un plazo máximo de 150 días naturales en la circunscripción electoral plurinominal correspondiente, en caso de diputados de representación proporcional.

En tanto se efectúa el proceso mencionado, el diputado al que se le pretenda revocar el mandato seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación del mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del diputado en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el cargo de representación popular. Una vez que se hayan resuelto los medios de impugnación que en su caso se hubieren interpuesto, y que el órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones declare la validez del proceso de revocación de mandato, comunicará lo conducente a la Asamblea Legislativa para que, de ser favorables los resultados a la revocación de mandato, declare la misma al diputado correspondiente, con efectos inmediatos.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a los que se les revoque el mandato, serán sustituidos por sus respectivos suplentes. Si la revocación de mandato recae en diputados suplentes que hubieran entrado en ejercicio, serán sustituidos por el candidato propietario que ocupe el primer lugar en el orden de prelación de la lista

de candidatos de representación proporcional del partido o coalición que haya postulado al diputado al que se le revocó el mandato.

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

d) Bis. Nombrar a quien deba sustituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de habersele revocado el mandato. Si la revocación del mandato al jefe de Gobierno ocurriera en los tres primeros años del periodo respectivo, y si la Asamblea Legislativa estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un jefe de Gobierno interino; la misma Asamblea expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del jefe de Gobierno que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no mayor de 180 días naturales. Si la Asamblea Legislativa no estuviese en sesiones, su órgano que tenga la representación de la misma en periodos de receso convocará de inmediato a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa, para que proceda de acuerdo con lo especificado.

Cuando la revocación de mandato al jefe de Gobierno ocurriese en los tres últimos años del periodo respectivo, si la Asamblea Legislativa se encontrase en sesiones, designará al jefe de Gobierno sustituto que deberá concluir el periodo; si la Asamblea Legislativa no estuviese reunida, su órgano que tenga la representación de la misma en periodos de receso convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para que la Asamblea se erija en Colegio Electoral y haga la designación de jefe de Gobierno sustituto.

...

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, plebiscito, referéndum, revocación de mandato, rendición de cuentas, iniciativa legislativa popular, planeación democrática, consulta popular, defensoría de oficio, notariado, y registro público de la propiedad y de comercio;

...

o) Convocar a la realización de referenda y, previa aceptación del jefe de Gobierno y de manera coordinada con él, a plebiscitos, y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Base Segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, o de revocación de mandato la Asamblea Legislativa procederá

de acuerdo con lo indicado en los incisos d) y d) Bis de la fracción V de la base primera de este artículo. La renuncia del Jefe de Gobierno sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio estatuto.

I-A. En todo tiempo, el Jefe de Gobierno podrá ser objeto de la revocación de su mandato. La revocación del mandato al Jefe de Gobierno procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos residentes en el Distrito Federal, mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que le otorgaron al Jefe de Gobierno el cargo de elección popular. Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulen para la revocación de mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidas por los mismos. En el caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el referido órgano superior comunicará a los poderes federales y a los órganos locales encargados del gobierno del Distrito Federal, el inicio del procedimiento de revocación de mandato al Jefe de Gobierno. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizado por el organismo local encargado de organizar las elecciones, y deberá celebrarse a más tardar en 150 días naturales posteriores a la notificación referida.

En tanto se efectúa el procedimiento de revocación de mandato, el Jefe de Gobierno seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos a favor

de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del Jefe de Gobierno en la elección que le otorgó el cargo de elección popular. Una vez resueltas las impugnaciones que, en su caso, se hubieren interpuesto, el órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones efectuará el cómputo final de la votación, procediendo a formular la declaración de validez del proceso, lo que comunicará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, la Asamblea Legislativa, reunida en sesión plenaria, declarará la revocación de mandato al Jefe de Gobierno y procederá en los términos del inciso d) Bis de la fracción V de la base primera de la letra C de este artículo.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

f) Convocar a plebiscitos y, previa aceptación de la Asamblea Legislativa y de manera coordinada con ella, a referenda;

g) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Base Tercera. Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

...

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre,

secreta y directa, según lo determine la ley, y en todo tiempo podrán ser sujetos a la revocación de su mandato, de acuerdo con el procedimiento que determine el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley.

...

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Tratándose de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se requerirá, además, que sea aprobada mediante referéndum."¹⁹⁷

Para el martes 27 de abril de 2004, el diputado perredista Santiago Cortés Sandoval, presentó la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objeto de establecer en la legislación electoral la obligación de las autoridades electorales y los partidos políticos nacionales de realizar la publicidad, propaganda y boletas electorales de manera tal que las personas que sufren de ceguera o sordera puedan tener la posibilidad de elegir a los candidatos de su preferencia en las elecciones federales.¹⁹⁸

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ *Vid.* Gaceta parlamentaria, número 1484-I, martes 27 de abril de 2004, (432), en www.camaradediputados.gob.mx

En caso de aprobarse la propuesta de reforma, la redacción en la ley electoral quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 44

1. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. Los partidos políticos procurarán el uso de subtítulos o de intérpretes en el lenguaje de señas mexicanas en sus tiempos en los canales de televisión.

2. a 4. ...

"Artículo 47

1. Los partidos políticos...

a) a b)...

c) Durante el tiempo de las campañas electorales...

En los promocionales en televisión, los partidos políticos procurarán el uso de subtítulos o de intérpretes en el lenguaje de señas mexicanas

2. a 7. ...

"Artículo 141

1. a 2. ...

a) a f) ...

g) Tipo de discapacidad.

3. a 5. ...

"Artículo 144

Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía.

Los ciudadanos con discapacidad podrán hacerse acompañar por una persona de su confianza en las oficinas y módulos del Instituto.

2. a 6. ...

"Artículo 148

1. La solicitud de incorporación al Catálogo General de Electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral...

a) a g) ...

h) Tipo de discapacidad.

2. a 3. ...

"Artículo 149

1. Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que tengan discapacidad física para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su discapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la Credencial para Votar del elector con discapacidad física.

"Artículo 150

1. a 2. ...

3. Cuando un ciudadano contraiga una discapacidad, avisará al Instituto, anexando los documentos que así lo hagan constar.

"Artículo 164

1. La credencial para votar deberá contener...

a) a g) ...

h) Tipo de discapacidad.

2. a 3. ...

"Artículo 205

1. Para la emisión del voto...

El Consejo General implantará como medida para alcanzar la equidad la emisión de boletas con realce del logotipo de los partidos o coaliciones.

2. a 6. ...

"Artículo 218

1. Una vez comprobado...

2. Los electores que no sepan leer o que posean una discapacidad para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe.

3. a 5. ...

"Artículo 241-A

1. a 2. ...

3. Son requisitos...

a) a e) ...

f) Derogada

g) a h) ..."¹⁹⁹

El 29 de abril de 2004, el diputado perredista Emilio Zebadúa González, presentó la iniciativa que adiciona los numerales tres al artículo 190, y dos y tres al artículo 194; y reforma los numerales cuatro, cinco y seis del artículo 190 y uno del artículo 217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁰⁰

En su exposición de motivos, el diputado Zebadúa señala que "Con la finalidad de lograr que exista información transparente y simétrica en los procesos electorales para dar certidumbre a los mismos, deben publicarse los resultados del levantamiento hecho durante el fin de semana previo a las elecciones, es decir, permitiendo publicar datos hasta el miércoles previo al domingo de los comicios electorales."

En tal sentido, con las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los artículos respectivos quedarían como sigue:

"Artículo 190.-

1.

2.

¹⁹⁹ *Ibidem.*

²⁰⁰ *Cfr.* Gaceta parlamentaria, número 1486-IV, jueves 29 de abril de 2004, (513), en www.camaradediputados.gob.mx

3. La persona física o moral responsable de la publicación de una encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar al Secretario Ejecutivo del Instituto copia de los resultados publicados y los datos básicos sobre métodos y procedimientos para la realización de estas encuestas que determine el Consejo General. El Instituto deberá poner a disposición pública los datos básicos y resultados que le sean entregados.

4. La persona física o moral responsable de la realización de una encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá conservar cuestionarios y base de datos con la información requerida para identificar variables y valores y para reiterar los procedimientos de cálculo utilizados para el tratamiento de los datos que hayan sido publicados.

5. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

6. El Instituto pondrá a disposición pública la información estadística y cartográfica indispensable para la realización de encuesta por muestreo sobre asuntos electorales y otorgará las facilidades y garantías indispensables para la realización de estos estudios, así como de las encuestas de salida y conteos rápidos que se lleven a cabo durante la jornada electoral.

7. El Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión.

"Artículo 194.-

1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

2. Los ciudadanos con alguna incapacidad para trasladarse al domicilio de la mesa directiva de casilla que le corresponde el día de la elección, solicitará a la Junta Distrital correspondiente, el apoyo necesario para acceder a la misma.

3. Durante la preparación de la jornada electoral, la Junta Distrital promoverá lo necesario e informará al Consejo correspondiente del número y nombre de ciudadanos que han solicitado ayuda para acceder a las casillas y las medidas adoptadas en cada caso.

"Artículo 217.- La votación se sujetará a las reglas siguientes:

1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa de casilla. Las personas con discapacidad y los mayores de sesenta años, si así lo solicitan, tendrán preferencia para emitir su voto, sin necesidad de hacer fila;

- 2.
- 3.
- 4.
- 5. " 201

Como Grupo Palamentario en la Cámara de Diputados, el Partido de la Revolución Democrática no ha presentado una propuesta de reforma electoral; sin embargo,

²⁰¹ *Ibidem.*

una vez vistas las propuestas en materia electoral de algunos diputados perredistas, se pueden resumir los siguientes rubros:

1. Mayores facultades en materia de fiscalización a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral.
2. La obligación de las autoridades electorales y de los partidos políticos nacionales de realizar la publicidad, propoganda y eleboración de las boletas electorales con las características necesarias para que las personas que tengan sordera o ceguera puedan elegir a los representantes respectivos.
3. Que la campaña presidencial sea de 90 días, la de senadores y diputados federales de 45 días.
4. Que los gastos de precampaña sean controlados por el Instituto Federal Electoral.
5. Que todos los bienes muebles e inmuebles de un partido político nacional que pierda su registro pasen a ser propiedad del Estado.
6. Que los mexicanos radicados en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto.
7. Que se disminuya el porcentaje de financiamiento público a los partidos políticos nacionales.
8. Que se incluyan en la Constitución las figuras jurídicas del plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

Para el 27 de mayo de 2004, los diputados federales Manuel Camacho Solís, del PRD; Alberto Aguilar Iñárritu, del PRI; Jesús Martínez Álvarez, de Convergencia; Luis Antonio González Roldán, del PVEM; y Gonzalo Yáñez del PT, dieron a conocer los siguientes resolutivos²⁰² donde se prevé:

²⁰² En *El Universal*, viernes 28 de mayo de 2004, p. 8 A.

1. Establecer en el Cofipe que los partidos y las agrupaciones políticas nacionales realicen e informen anualmente del inventario de sus bienes adquiridos con recursos públicos, para que ante la pérdida del registro pasen a formar parte del patrimonio federal.
2. Normas que obliguen a los partidos políticos a proporcionar a la opinión pública la información relacionada con el ingreso y destino de todos los recursos públicos que reciban anualmente.
3. Reglamentar las precampañas, para que quienes aspiren a Presidente de la República, tengan como tope de gastos hasta el 20% de las prerrogativas programadas como candidato formal al cargo.
4. La posibilidad de que los partidos políticos pidan al IFE organizar las elecciones internas de sus partidos, sea para dirigentes o candidatos a cargos públicos, y
5. El nuevo Registro Nacional de Población (Renapo) será el responsable de otorgar toda la información necesaria y confiable para que el IFE genere el padrón y lista nominal que se utilizarán en las elecciones.

4.5 Una propuesta para la reforma electoral

Una vez señaladas las propuestas en materia electoral del Ejecutivo Federal y de las tres fuerzas políticas más importantes en el país y representadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se presenta la siguiente propuesta para la reforma electoral, conforme a los siguientes rubros:

1. Establecer nuevamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el derecho a las organizaciones de ciudadanos de solicitar el registro como partido político nacional sin la obligación de ser previamente una agrupación política nacional.
2. Establecer en la Constitución y en el Cofipe la obligación para los partidos políticos nacionales de seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular a través de elecciones internas.

3. Establecer en la Constitución y en el Cofipe que el Instituto Federal Electoral sea el encargado de organizar y celebrar los procesos de selección interna de los dirigentes y los candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos nacionales, desde luego destinando para ello los recursos suficientes del financiamiento correspondiente a los propios institutos políticos.
4. Establecer la obligación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolver las controversias que resulten de los procesos de selección interna en los partidos políticos nacionales.
5. Establecer en el Cofipe la pérdida del registro como partido o agrupación política nacional en caso de recibir cualquier tipo de apoyo de organizaciones políticas, personas físicas o morales extranjeras.
6. Que se establezca en la legislación electoral federal la sanción correspondiente al candidato para cargos de elección popular que realice cualquier actividad por la que el partido o agrupación política nacional sea sancionada por las autoridades electorales.
7. Que se elimine la figura de senador por el principio de primera minoría.
8. Que se establezca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación para los diputados federales, senadores, gobernadores y autoridades electorales federales de concluir el período para el que fueron electos y nombrados, salvo por una causa grave.
9. Establecer en el Cofipe la obligación de entregar los bienes muebles e inmuebles adquiridos con el financiamiento público por los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, una vez que hayan perdido su registro. Para ello, los partidos y las agrupaciones deberán mantener actualizado su inventario respectivo.
10. Establecer en la legislación electoral federal el proceso de las precampañas. En este caso, se propone que las precampañas inicien cinco meses antes del día de la elección constitucional y tengan una duración de 45 días. Las campañas electorales durarán 90 días la de presidente de la República y 60 días la de diputados federales y senadores.

CONCLUSIONES

Primera.- Actualmente, se considera a la democracia como el sistema que permite la estabilidad política, económica y social de los estados modernos. Hoy día, en la gran mayoría de los países del mundo los ciudadanos son los que eligen a sus representantes, por lo que a esos países se les consideran democráticos.

Segunda.- Con la palabra democracia vienen juntas dos acepciones importantes: elecciones y representación política. La una deviene en la otra. Hablar de democracia, obliga a hablar de elecciones y, por ende, de la representación política. Las elecciones son el procedimiento, previamente establecido en la ley, mediante el que los ciudadanos de un país tienen el derecho de votar para seleccionar al candidato de su preferencia a un cargo de elección popular. La representación política es la culminación de este procedimiento.

Tercera.- Una de las finalidades de las elecciones es que los ciudadanos elijan a sus futuros representantes en el Poder Ejecutivo, y en el Poder Legislativo; ambas acciones a través de procedimientos previamente establecidos en la ley, y de manera pacífica y civilizada. Así, la representación política ha significado un avance importante en el desarrollo de los países de todo el mundo. A través de ella, los diferentes sectores de las sociedades llegan a acuerdos e impulsan mecanismos para mejorar la situación política, económica, social y cultural de un determinado país.

Cuarta.- El nacimiento de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos en búsqueda del poder político, es el elemento de mayor importancia dentro del esquema de la democracia. Son ellos los que, en el caso de México, desde sus orígenes han mantenido el monopolio de las candidaturas a los cargos públicos de elección. De ahí que se señale, en primera instancia, que la democracia no le pertenece a los ciudadanos, sino a los partidos políticos.

Quinta.- Una vez que los partidos políticos contrarios al Partido Revolucionario Institucional ganaron espacios en el Poder Legislativo, implementaron, junto con los legisladores priístas, los mecanismos para la celebración de los procesos electorales, desde la creación de los organismos encargados de la preparación y celebración de las elecciones, hasta la creación de tribunales especializados en resolver controversias electorales. Proporcionándose entre ellos y a la sociedad un sistema electoral confiable.

Sexta.- En nuestro país, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de elegir, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo a sus representantes – presidentes municipales, síndicos, regidores, diputados locales, diputados federales, senadores, gobernadores y Presidente de la República-. En materia constitucional electoral, con la reforma de 1953 –la primera de importancia a la Constitución de 1917-, se otorgó el derecho de voto activo y pasivo a las mujeres mexicanas. Con ello se amplió el número de electores y las ofertas de los candidatos a los cargos de elección popular.

Séptima.- De 1963 a 1996 se llevaron a cabo once reformas constitucionales en materia electoral, que contienen treinta rubros. Entre ellos se instauró la figura de diputados de partido con la finalidad de proporcionarle espacios en el Legislativo a las organizaciones políticas adversas al Partido Revolucionario Institucional (PRI); la reducción de la edad para votar de 21 a 18 años; se redujo el porcentaje para la obtención de diputados de partido de 2% a 1.5%; se estableció un sistema de calificación de las elecciones; se creó la Comisión Federal Electoral; se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal; se estableció a nivel constitucional que los partidos políticos son entidades de interés público; la creación del Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como las autoridades en materia electoral.

Octava.- Es importante señalar que dichos avances han sido resultado, en primer lugar, de la búsqueda del reconocimiento de las autoridades en turno por parte de sus adversarios políticos y, fundamentalmente, de la sociedad

civil. En segundo lugar, como una expresión hacia el exterior de ser un país cien por ciento democrático.

Novena.- Las reformas constitucionales en materia electoral permitieron que los partidos políticos adversos al PRI fueran ganando espacios en todos los niveles de gobierno. En 1986, por primera vez desde inicios del siglo veinte, un partido distinto al PRI, el PAN, ganó la elección para gobernador del estado de Chihuahua; a pesar de ser una elección local, marcó un momento importante en la historia de este país.

Décima.- En virtud de que la elección presidencial de 1988, considerada como la elección más cuestionada de la historia moderna de México, de la que resultó presidente el priísta Carlos Salinas de Gortari, se impulsaron cambios en la Constitución y se creó la nueva legislación electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Con esta reforma se crearon el Instituto Federal Electoral, que en su integración contaba con un representante del Ejecutivo Federal, y el Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, el presidente Salinas logró legitimarse ante sus adversarios políticos y ante la sociedad civil.

Décima primera.- Los anteriores acontecimientos permitieron e impulsaron la participación de la ciudadanía, convirtiendo los procesos electorales en una verdadera posibilidad de elegir a sus representantes, y ya no únicamente de votar sin saber si su voto valía. El contar con dos autoridades electorales fundamentales como el IFE y el Tribunal Electoral dio un nivel sumamente alto a lo que anteriormente se consideraba como un trámite administrativo: elegir a los diputados federales, a los senadores y al presidente de la República.

Décima segunda.- Las reformas constitucionales en materia electoral revisadas en el segundo capítulo del presente trabajo, han permitido un gran avance en el establecimiento de la democracia en México. Nada ha sido por generación espontánea. Todo ha sucedido de manera paulatina; como todos los procesos democráticos, el mexicano ha tenido que cumplir con diferentes

ciclos, entre ellos, la derrota del partido político que estuvo por más de setenta años en la silla presidencial.

Décima tercera.- En virtud de ello, la constante búsqueda del reconocimiento de los adversarios políticos se tradujo en cambios constitucionales y legales en materia electoral. Esta búsqueda encontró su mejor momento en 1977, año en que se dio la primera gran reforma política en nuestro país. Para las reformas de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, los tres presidentes de la República en turno, reprodujeron el esquema utilizado por Jesús Reyes Heróles y José López Portillo, consistente en las convocatorias públicas a través de audiencias públicas en las que se recogían las demandas de los partidos políticos opositores del PRI, de las organizaciones políticas diversas y de la ciudadanía en general. Este procedimiento dejó de observarse por el presidente Vicente Fox Quesada al enviar, en marzo de 2004, su propuesta de reforma electoral.

Décima cuarta.- El impacto de las reformas constitucionales electorales ha consistido, básicamente, en que a partir de finales de la década de los ochenta hemos conocido y sufrido como gobierno a los seis partidos políticos representados en la Cámara de Diputados. Al PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y a Convergencia la ciudadanía de diferentes municipios y estados de la República les ha concedido el beneficio de la duda. Es decir, todas las fuerzas políticas son gobierno y oposición.

Décima quinta.- De los resultados de las últimas tres elecciones federales, como se vió en el capítulo tercero de este trabajo, se desprende que los ciudadanos mexicanos han aprendido el valor de su voto. El voto puede variar de elección en elección, esto es, si en 1997 un ciudadano votó por el PRD en la ciudad de México, en el año 2000 pudo haber votado por el PAN, y en el 2003 por el PRI. Esto significa que ningún partido político nacional puede presumir de contar con electores cautivos. Hoy los votos tienen que ganarse con propuestas y soluciones a los problemas que aquejen a la población.

Décima sexta.- La ley no es perfecta ni es perfectible; sin embargo, existe la posibilidad de que sea modificada, adecuada a las circunstancias actuales. Es

por eso que en materia electoral no hay palabras ni procesos concluyentes. Los últimos procesos electorales han dejado muchas dudas a la ciudadanía. ¿De dónde salen los recursos para lograr una candidatura dentro de los partidos? ¿Ante quién existe la obligación de rendir cuentas de esos recursos? ¿Tiene el IFE facultades para investigar el origen de esos recursos?

Décima séptima.- En los primeros cinco meses del año 2004, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral han sancionado a los tres partidos políticos más importantes del país por haber rebasado los topes de campaña en el proceso electoral de 2003. Ante estos hechos, los partidos políticos, esperando recuperar la confianza de la ciudadanía, han buscado acuerdos en el Congreso de la Unión para impulsar una nueva reforma constitucional electoral para establecer reglas claras en dos aspectos fundamentales: reglamentar las precampañas políticas y el financiamiento público de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

En el mes de marzo de 2004, como se ha señalado en el capítulo cuarto de este trabajo, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados su propuesta de reforma electoral, sin antes haber convocado a una consulta pública. Es decir, el Presidente remitió una propuesta sin haber llegado previamente a los consensos respectivos con las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

Diputados de diversos partidos manifestaron que antes de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal había nueve propuestas en materia electoral que debían analizarse. De entrada, la propuesta presidencial fue rechazada y señalada de insuficiente. Los tiempos en el Congreso avanzan y es posible que sea aprobada una reforma electoral hasta el primer periodo de sesiones del segundo año de la actual LIX Legislatura.

Décima octava.- En el apartado 4.5 de este trabajo se expresan diez rubros que se consideran de importancia y que deben ser tomados en cuenta por los legisladores al momento de discutir y aprobar la nueva reforma electoral. Las propuestas expresadas aquí no son definitivas ni concluyentes. Habrá, con cada proceso electoral, situaciones que escapan a nuestro momento actual; sin

embargo, debemos tener en cuenta el derecho y la obligación que como ciudadanos somos corresponsables de lo que nuestros legisladores plasman en la ley. Somos parte de este país y de lo que en él suceda. No podemos mantenernos al margen de lo que nuestros representantes hacen. Por eso, desde aquí vaya un pequeño grano de arena para la construcción del México que nos ha tocado vivir.

BIBLIOGRAFÍA

A) Libros

BECERRA, Ricardo, *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y arena, México, 2000, 482 pp.

BECERRA, Ricardo, *et. al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 228 pp.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, trad. de José Aricó y Jorge Tula, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981, 880 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1994, 1154 pp.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.

CORDERA CAMPOS, Rolando, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coordinadores), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1988, 487 pp.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 18ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, 453 pp.

GACETA INFORMATIVA de la Comisión Federal Electoral, *Reforma política*, Dos tomos, México, D.F., abril-agosto de 1977.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 21ª reimpresión, Ediciones Era, S. A. de C. V., México, 1997, 333 pp.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coedición Siglo Veintiuno Editores e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1985, 385 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario, homenaje*, coedición Senado de la República. LVI Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, 291 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 9ª edición, UNAM, México, 1996.

LYNN KARL, Terry, "Dilemas de la democracia en América", en *La democracia en América Latina*, Roderic Ai Camp (Compilador), Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, págs. 43-74.

LENK, Kurt y Franz Neumann (editores), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, trad. de Ignacio de Otto, Elementos críticos, número 18, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1980, 491 pp.

MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., México, 1999, 681 pp.

Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cuatro Tomos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda, (coordinadora) *El dos de julio: reflexiones posteriores*, coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 2001, 441 pp.

NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, 146 pp.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 433 pp.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 311 pp.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1993, 263 pp.

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, coedición Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 447 pp.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª edición, coedición Editorial Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, México, 1999, 670 pp.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Dos tomos, 22ª edición, Editorial Espasa Calpe, S. A., España, 2001, 2368 pp.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 12ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, 404 pp.

SALAZAR, Luis, (Coordinador), *1997. Elecciones y transición a la democracia en México*, Ediciones Cal y arena, México, 1999, 322 pp.

SALAZAR, Luis, (Coordinador), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Ediciones Cal y arena, México, 2001, 499 pp.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Editorial Taurus, México, 2003, 466 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, 23ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 2002, 1174 pp.

WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés México, S. A. de C. V., México, 2002, 376 pp.

B) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5ª edición, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3ª edición, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

C) Periódicos

Diario Oficial de la Federación

El Universal

Reforma

D) Internet, páginas web

www.camaradediputados.gob.mx

www.cndh.org.mx

www.ife.org.mx

www.trife.org.mx