

LA REFORMA ELECTORAL COMO PARTE DE LA REFORMA DEL ESTADO.

**Alumno: Bartolomé Daniel Miranda Miranda
Asesor: Lic. Héctor Benito Morales Mendoza**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis padres, Dr. Bartolomé Miranda Castañeda y Profa. Glafira Miranda Estrada, por su infinito amor y por darme con su ejemplo todo lo necesario para alcanzar mis metas: disciplina y constancia.

A mis hermanos, Leticia, Oscar y Horacio, con mucho cariño por su protección, apoyo y solidaridad.

A Angelito, mi hijo, por impulsarme a superarme y decirme que soy el mejor papá del mundo.

A Rigoberto Cruz Soriano, por permitirme encontrar mi vocación como servidor público.

A la memoria del tío Ángel, por la insistencia en la superación de sus seres queridos.

A Jesús, por su amistad incondicional.

Al Lic. Rogelio García Sánchez, por su invaluable amistad y sabios consejos.

A la Lic. María del Carmen Rivera García, por su apoyo e impulso para hacer este trabajo de recepción.

Al Lic. Héctor Benito Morales Mendoza, por su dirección para realizar esta tesis, pero más aún por constituir desde su cátedra, el ejemplo a seguir como abogado. Gracias.

A mi honorable Jurado.

A nuestra honorable Universidad Nacional Autónoma de México, por darme esta identidad tan fuerte.

*A Maruca, con infinito amor por
aguantarme y compartir todos estos años.*

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I	
1. Los sistemas electorales	
1.1. Definición de los sistemas electorales	3
1.2. Las funciones de los sistemas electorales	8
1.3. Tipos básicos de sistemas electorales	13
1.3.1. Mayoría (relativa y absoluta)	15
1.3.2. Representación proporcional	20
1.3.3. Sistemas mixtos	24
Capítulo 2	
2. El Sistema Electoral en México	29
2.1 Composición del Sistema Electoral Mexicano de 1917 a 1988	38
2.2 Reformas hasta 1996	52
2.3 Proceso electoral 2000	57
2.4 Proceso electoral 2006	59
2.5. Otros sistemas electorales (Estados Unidos, España y Argentina)	68
Capítulo 3	
3. La Reforma Electoral.	
3.1. La reforma electoral como parte de la Reforma del Estado	80
3.2. Comentarios al Proyecto de dictamen de Reforma Constitucional en materia electoral	103
3.3. Proceso Legislativo de la Reforma Electoral	119
3.4. Análisis comparativo de la Reforma Electoral	123
3.4.1. Reducción de los costos de campaña	145
3.4.2. Fortalecimiento de las autoridades electorales	158
3.4.3. Limitación de actores ajenos a los procesos electorales.	167
Capítulo 4	
4. Aspectos no contemplados en la Reforma Electoral	
4.1. La creación del Instituto Nacional de Elecciones	169
4.2. Métodos de democracia participativa	187
4.3. Autonomía de Fiscalización de la FEPADE	205
4.4. Modificación del artículo 54 Constitucional (eliminación de la representación proporcional en elección a Diputados)	228
Conclusiones	250
Bibliografía	256

INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder y los medios para acceder al mismo siempre serán un tema de capital importancia en una nación con una vocación democrática y en vías de consolidar las instituciones que garanticen el ejercicio adecuado de los derechos políticos de ciudadanos y partidos políticos.

Por esto, una reforma constitucional dirigida a modificar el sistemas electoral forma parte de las reformas comprendidas dentro de la Reforma del Estado, ya que por su trascendencia inciden directamente en la forma que adoptará éste para la legitimación de las instituciones democráticas que validaran el acceso al ejercicio del poder; en el caso de México, la doctrina señala tres generaciones en el desarrollo del Sistema Electoral Mexicano.

La primera generación de reformas electorales comprendió una serie de transformaciones de fondo implementadas de 1988 a 1996, que permitieron que la creación del Instituto Federal Electoral y su independencia del Poder Ejecutivo; la segunda generación del Sistema Electoral Mexicano fue encaminada hacia un proceso de ciudadanización del Instituto Federal Electoral.

Con el proceso electoral del 2006, se evidenciaron fallas en el sistema electoral, que si bien se avizoraron en el proceso electoral del 2000, hicieron crisis 6 años después logrando que se cuestionara la eficacia y credibilidad del Instituto Federal Electoral y posteriormente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estas fallas del Sistema Electoral Mexicano, dan paso a la reforma electoral de tercera generación promovida por el Senado de la República que

involucró modificaciones a nueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es previsible a grandes rasgos los efectos que tendrá, con este trabajo de tesis pretendo hacer un análisis jurídico para conocer sus alcances, determinar sus aspectos positivos y negativos así como los temas que no son contemplados por la Reforma.

1. LOS SISTEMAS ELECTORALES

1.1. DEFINICIÓN DE SISTEMA ELECTORAL

Con frecuencia se emplean como sinónimos los términos sistema electoral, derecho electoral y régimen electoral, sin embargo, estos conceptos tienen una acepción diferente entre sí, por lo que no es adecuado utilizarlos indistintamente, debido a esto es necesario establecer sus diferencias. Así para el politólogo alemán Dieter Nohlen, el concepto de régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio de la expresión sistema electoral, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección.

El concepto derecho electoral, continúa señalando el autor en cita, se refiere a todo lo regulado por la ley en relación a las elecciones o bien se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar de las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. Por último, el concepto sistema electoral en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.¹

Siguiendo estas directrices, y para estar en posibilidad de establecer con mayor precisión los alcances y parámetros de los términos señalados, se exponen diversas definiciones de los conceptos derecho electoral, sistema electoral y régimen electoral.

¹ **Nohlen, Dieter.** Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral. [en línea]; Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 1993. [citado 26-10-2007] formato PDF. ISBN 968-36-2851-6, Pág. 11 y 12, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/651/3.pdf>

Manuel Aragón Reyes, define al derecho electoral como el “conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados.”²

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que el derecho electoral, es la rama dependiente del derecho constitucional o inclusive del derecho administrativo, que no únicamente regula los procesos a través de los cuales los ciudadanos, constituidos en electorado, proceden a la integración de los órganos del Estado y a la periódica sustitución de sus titulares, sino que también abarca el estudio de aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso.³

Previo a referirme al concepto de sistema electoral, es necesario establecer que es un sistema jurídico; al respecto Luis Carballo Balvanera señala que “...la constitución mexicana establece en sus disposiciones un conjunto de principios, instituciones y conceptos jurídicos que forman un cuerpo ordenado, coherente y unitario en lo que concierne a sus relaciones efectos y finalidades...”. Ese conjunto ordenado de disposiciones constitucionales forman un sistema en tanto que guardan armonía las normas sustantivas, los instrumentos para hacerlas efectivas y la congruencia entre ambos con

² **Aragón Reyes, Manuel**. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo, en Nohlen et al (comps), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México, FCE, IIDH/ CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF-IFE, 1998, p 104.

³ **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, Ed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p.986

los fines que postulan sus resultados. En la materia electoral se demuestra la integración de dicho sistema al hacer revisión del contenido de las disposiciones constitucionales que la rigen y observan sus vinculaciones y finalidades.”⁴

La doctrina, por cuanto hace al concepto de sistema electoral, es coincidente en señalar que es el conjunto de medios a través de los que la voluntad de los ciudadanos, expresada mediante los votos, se transforma en órganos de gobierno o de representación política; con lo que es de advertirse que este concepto hace referencia a instituciones, normas y procedimientos electorales en los que no sólo interviene el Estado, sino también los ciudadanos, y cuya finalidad es legitimar el ejercicio del poder dentro de un Estado y no sólo a cuestiones de orden normativo, como sería el caso del derecho electoral.

Luis Carballo Balvanera señala que el sistema electoral en la Constitución Mexicana esta formado por varios principios fundamentales, de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, con todo lo cual se forma un concepto jurídico orgánico, ordenado y coherente.⁵

Dicho en otras palabras, el sistema electoral implica “...variables de diversa índole (política cultural, histórica, económica, social), que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la

⁴ **Carballo Balvanera, Luis.** Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Serie B. Estudios comparativos. b) Estudios especiales, Núm. 25, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1993. [citado 01-11-2007] formato PDF. ISBN 968-36-2808-7, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/635/pl635.htm>

⁵ Idem.

conformación de los sistemas partidarios y a través de estas variables – indirectamente– en la gobernabilidad.”⁶

Para Leoncio Lara Sáenz los sistema electorales se definen como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos dentro de un orden político que producen un efecto o un desarrollo específico de un proceso de elección que involucra a la sociedad, en general para animar su participación en este proceso mediante el voto hacia una persona o candidato o hacia un partido.⁷

Si el sistema electoral al recibir votos genera el derecho y la legitimación para acceder a puestos de representación popular, válidamente se puede sostener que es el medio de enlace entre la voluntad del pueblo y el ejercicio legítimo del poder por parte de los representantes populares que involucra en sus procesos normas jurídicas, instituciones y procesos políticos en los que no sólo participa el Estado sino los ciudadanos, no solo en calidad de votantes.

El politólogo Dieter Nohlen señala que “...en términos generales, los sistemas electorales pueden concebirse en sentido restringido y en sentido amplio...-en aquellos países que no cuentan con una gran experiencia electoral- se tiende a expandir el concepto en extremo, hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral...- los sistemas electorales concebidos en sentido restringido, en cambio- determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden

⁶ Nohlen, Dieter. Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma Electoral. Op. Cit. Pp. 14 y 15

⁷ Lara Sáenz, Leoncio. El nuevo sistema electoral mexicano. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992 pág. 34.

expresar sus preferencias políticas mediante las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno... se presenta como mas ventajoso, tanto en lo que se refiere al estudio de las consecuencias políticas de los sistemas electorales como en cuanto al debate político en torno a la introducción o la reforma de sistemas electorales.”⁸

En términos generales los sistemas electorales son un conjunto organizado de normas e instituciones que interactúan con el ciudadano o votante que se relacionan formando un proceso cuyo resultado consiste en transformar las preferencias políticas manifestadas a través del voto, en la generación del resultado electoral que legitime el acceso a los cargos de elección popular.

A manera de resumen de este punto, se señala que “...los sistemas electorales constituyen una parte del más extenso concepto del derecho electoral, el que, sin embargo, en sentido estricto puede ser entendido solo como el requisito legal del derecho de elegir y ser elegido”.⁹

Por último, hay que señalar que por régimen electoral se entiende todo lo relacionado a la materia electoral, que va desde las disposiciones constitucionales y jurídicas electorales contenidas en la legislación secundaria, procedimientos electorales, sociales y políticos relacionados con la materia electoral.

⁸ **Nohlen, Dieter.** Sistemas electorales y Reforma electoral. Una Introducción. [en línea], Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia; 2004. (biblioteca de la Reforma Política. 4) [citado 26-10-2007] Formato PDF, Disponible en Internet: http://www.idea.int/publications/es_reform/upload/sistemas%20electorales%20y%20reforma%20electoral.pdf ISBN 9972-9776-2-5.

⁹ **Dieter Nohlen.** Sistemas electorales y partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1998 p. 35.

1.2. LA FUNCION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Para estructurar un sistema democrático representativo se requiere generar los mecanismos adecuados para traducir la intención política de los ciudadanos, respecto de sus representantes a puestos de elección popular y con ello determinar de qué manera desean ser gobernados. Para traducir esta intención política manifestada mediante el voto, es necesario crear los mecanismos que aseguren que esta voluntad popular sea la que determine el rumbo político de un país, esta es la función de los sistemas electorales, convertirse en los mecanismos necesarios para traducir los votos en puestos de elección popular, los cuales, dependiendo de su efectividad tendrán la virtud de lograr que todas las expresiones políticas de un país sean tomadas en cuenta.

Enrique Figueroa Alfonzo señala que “los sistemas electorales son instrumentos que consisten en procedimientos tendientes a tomar decisiones en grupos sociales; sin embargo no son la únicas vías para llegar a una determinación, pues existen otros procedimientos siempre que sean aceptados, entre los cuales cabe mencionar el uso de la fuerza, el azar, la costumbre y la rotación.”¹⁰

Leonardo Valdéz, en su libro *Sistemas Electorales y de Partidos*, señala que la función de los sistemas electorales se da “...de acuerdo con sus objetivos; los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; ¿de cuántos votos dispone cada elector?; ¿cómo pueden y deben desarrollarse

¹⁰ Figueroa Alfonzo, Enrique. Derecho Electoral. Iure Editores, México, 2006. Página

las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?; ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?; ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?; ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?; ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?¹¹

Con lo señalado en el párrafo que antecede se acentúa el carácter plural de los sistemas electorales, debido a que la respuesta a las interrogantes planteadas no se encuentra en una sola materia, ya que mientras algunas pueden ser contestadas indagando en el ámbito jurídico, muchas otras quedarán sin respuesta hasta que no se estudie el evento electoral desde una perspectiva político social e incluso, muchas respuestas no se entenderían sin el concurso de varias materias que convergen en el estudio de lo electoral; sin embargo, tratar de establecer la función de un sistema electoral al responder a todas las preguntas planteadas sería demasiado extenso, por lo que se retoman conceptos mas restringidos relacionadas con la materia.

Por su parte Dieter Nohlen, ha escrito que el objeto de los sistemas electorales –observable empíricamente– consiste en la construcción de las preferencias políticas en el electorado político, y la generación del resultado electoral en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Esto nos lleva a dos aspectos de influencia por un lado se tiene que los sistemas electorales influyen en la votación misma en la medida que

¹¹ **Valdez Leonardo**, Sistemas Electorales y de Partidos. Instituto Federal Electoral [citado 26-10-2007] , Formato Html ,Disponible en Internet: www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm

colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada –sobre todo- por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales; y por otra parte, estos generan –con base en la misma votación– diferentes resultados electorales, este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria.¹²

Los sistemas electorales, como ya se ha expuesto, se componen de diversos elementos y su función básica será la organización de las estructuras electorales de un país, para garantizar de manera adecuada que los votos se conviertan en representaciones o escaños, en este sentido Dieter Nohlen, señala que en los sistemas electorales atienden cuatro áreas principalmente: la distribución del territorio en circunscripciones electorales; la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños.¹³

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones territoriales, es decir, el número de escaños por determinada circunscripción; la forma de candidatura y votación hace la distinción entre la candidatura directa y por lista bloqueada, cerrada o abierta, siendo estas tres características las que en su caso definirán el tipo de voto que se ejerza; por último, la forma en que se traduce la votación en escaños obedece al tipo de sistema electoral, es decir de mayoría, o de representación.¹⁴

¹² **Nohlen, Dieter.** Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma electoral. Óp. Cit. pág. 13 y 14.

¹³ **Nohlen, Dieter.** Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción. Óp. Cit. p.18.

¹⁴ Ídem pág. 18 y sig.

Dicho politólogo a su vez, distingue que la función de los sistemas electorales se centra en tres aspectos fundamentales y dos accesorios, que son la representatividad, la concentración o efectividad, la participación, la transparencia y la legitimidad.

Por representatividad se entiende la capacidad del sistema electoral para reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Es decir, un sistema electoral funcional, debe tener la capacidad de generar una representación justa, es decir una representación proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido.

La concentración o efectividad consiste en la capacidad del sistema electoral para agregar los intereses sociales y las opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas, es decir, de esta característica se desprende la facilidad del sistema electoral para integrar en los intereses políticos de la sociedad en corrientes que puedan materializar las intenciones políticas.

La participación no es en sí el hecho de garantizar el ejercicio del derecho al voto, sino el grado de personalización del voto, que se da con la posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa de voto personalizado en contraposición a voto de partido o de lista.

Podemos definir la transparencia como la accesibilidad que tiene el sistema electoral para los votantes, así mientras mas sencillo sea el sistema más

fácil será entendido, aumentando el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral.

Por último, respecto a la legitimidad se entiende que es la confiabilidad del sistema electoral derivada de que éste es producto del consenso de las diversas fuerzas políticas, y por ende son avalados los resultados electorales que se obtienen.¹⁵

¹⁵ **Nohlen, Dieter.** El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; 2005. [citado 02-11-2007] Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1092/pl1092.htm>

1.3. TIPOS BÁSICOS DE SISTEMAS ELECTORALES

La doctrina ha señalado uniformemente que existen dos tipos básicos de sistemas electorales, los mayoritarios y los proporcionales, algunos tratadistas hablan de una tercera clasificación que han denominado como mixta, sin embargo, ésta no cuenta con consenso general en la doctrina, debido a que en opinión de otros, no se abandona nunca alguno de los dos tipos básico de sistemas electorales, por lo que afirman que esta clasificación resulta innecesaria.

Dieter Nohlen señala que “...existe un sin número de sistemas electorales. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de sistemas electorales influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen...”¹⁶.

El objetivo de representación tipo mayoritario es la formación de mayorías; por lo que serán sistemas desproporcionados en relación con los votos y escaños obtenidos, y eventualmente se logra con este sistema la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Congreso.

¹⁶ Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma Electoral. Óp. Cit. pág. 14.

Así pues, visto que los sistemas electorales se dividen en dos grandes ramas que son los de mayoría y los proporcionales, pasamos a estudiarlos para con posterioridad revisar las variantes que éstos presentan, partiendo de la premisa establecida por Dieter **Nohlen** al señalar que “...el criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira...”.¹⁷

¹⁷ Idem. Pág. 15

1.3.1. Mayoría (relativa y absoluta)

El sistema mayoritario o de mayoría se “estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación electoral el mayor número de votos.”¹⁸

Según Enrique Figueroa Alfonzo “...el sistema electoral de mayoría es la forma de participación política más estrechamente vinculada a la historia del desarrollo de los sistemas políticos y electorales democráticos...”¹⁹, su premisa principal es un voto por un votante que, eventualmente llevará al cargo popular a quien más votos acumule a su favor. Sistema simple y directo, que, como se verá no necesariamente es el más efectivo para dar cabida a todas las expresiones políticas.

Leonardo Valdéz señala que “...el sistema de mayoría simple, también conocido como el First past the post (FPTP) system, es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa y en inglés como plurality system.”²⁰

¹⁸ **Patiño Camarena, Javier**. Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista. Segunda Edición, 1996. México. Página 184.

¹⁹ **Figueroa Alfonzo, Enrique**. Óp. Cit. Pág. 110.

²⁰ **Valdez Leonardo**, Sistemas Electorales y de Partidos. Instituto Federal Electoral [citado 04-11-2007] , Formato Html, Disponible en Internet: www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm

Dentro de los sistemas electorales de mayoría encontramos diversas subclasificaciones, la primera de ellas es mayoría simple y absoluta, según Roberto Chang Mota, la mayoría simple es aquella que "...requiere que el ganador tenga el mayor número de votos. Este tipo de elección no es complicada; sin embargo tienen la característica de que los grupos minoritarios no tienen representación. Este tipo de sistema es utilizado en la elección de Presidente de la República, Gobernadores y alcaldes en los países democráticos.", continúa señalando el autor en comentario respecto de la mayoría absoluta que es el sistema "... que requiere que el gobernador obtenga mas de 50% de los votos depositados. Este sistema generalmente exige una segunda vuelta, la cual permite reagrupar las fuerzas políticas y el retiro de aquellos candidatos que no tienen ninguna opción. Este sistema permite una participación en el poder de grupos mayoritarios, ya que en la segunda vuelta se unen al candidato con mayor posibilidad, dándose el caso de que resulte electo un candidato que en la primera vuelta no obtuvo la mayoría simple de votos."²¹

Este sistema electoral puede presentar otras variantes que son mayoritario uninominal y mayoritario de lista. El primero de ellos se conforma al dividir el territorio en distritos electorales como puestos de elección, abarca la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que proponen los partidos para cada distrito.

Por su parte, en el sistema mayoritario de lista el territorio se divide en proporciones territoriales más amplias que los distritos, denominadas circunscripciones, en las que el elector vota según las listas de candidatos

²¹ Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Serie B. Estudios comparativos. Óp. Cit., Pág. 257,

propuestas por los partidos políticos. Según el sistema mayoritario de lista, la plataforma política de los partidos juega un rol más importante que la personalidad de los candidatos.²²

Javier Patiño Camarena señala que otra de las variantes que puede presentar el sistema mayoritario o de mayoría se da "...si se atiende a la manera como se desarrolla el sistema mayoritario se puede hablar de elecciones a uno o dos turnos. En las elecciones a un turno se confiere el cargo al candidato que obtiene el mayor número de votos, con independencia de si obtuvo la mayoría absoluta, es decir la mitad mas uno de los votos emitidos; en el caso contrario, se deberá celebrar un segundo turno en el que por lo general sólo pueden participar los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno, dispensándose que en el segundo turno se le conferirá el cargo al candidato que obtenga mayor número de sufragios, pudiendo ser electo por simple mayoría o mayoría relativa."²³

Otra de las modalidades que puede presentar el sistema electoral de mayoría, es de elección directa e indirecta, definiéndose a la primera de ellas como el sistema en el que los ciudadanos son electores de manera directa, su voto es directo para algún candidato, mientras que en la elección indirecta los electores transfieren su derecho de voto a otros electores mediante mecanismos que concentran los votos, ejemplo de ello es el sistema Norte Americano con la implementación de Colegios Electorales Estatales; tema que abordaremos en el apartado específico respectivo al análisis del sistema electoral de dicho país.

²² Figueroa Alfonso, Enrique. Óp. Cit. Pág. 110

²³ Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 8ª edición. Pág. 250.

Según Enrique Figueroa Alfonzo el sistema de mayoría presenta las ventajas siguientes:

- a) Sencillez y claridad, puesto que es mas accesible de captar por el electorado; por ello permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector;
- b) Favorece mayor identidad y comunicación entre el representante y el representado, especialmente en escrutinio uninominal y en circunscripciones pequeñas.
- c) Impide que la elección sea determinada en gran medida por los dirigentes de los partidos quienes deciden qué candidatos aparecerán en las listas de las circunscripciones plurinominales.
- d) Tiende a definir e integrar una mayoría lo cual implica que haya mayor eficacia en la manifestación de una voluntad política unificada y efectiva, y
- e) Permite que haya mayor estabilidad en el gobierno ya que la mayoría se ve amenazada por minorías obstructoras o por coaliciones inestables que pueden conducir a una parálisis política.²⁴

No obstante este sistema ha presentado diversas cuestionamientos respecto de su efectividad en relación con la representatividad del universo de electores, Leonardo Valdéz señala que "...la objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con los efectos de sobre y sub-representación que producen cuando se emplean para la elección de órganos legislativos. Con ese tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios sub-representados."²⁵

²⁴ Figueroa Alfonzo, Enrique. Óp. Cit. Pág. 111

²⁵ Valdéz, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Óp. Cit.

Aún y cuando este sistema presente inconsistencias respecto a la representatividad en cuanto al universo de electores, sigue siendo el sistema dominante cuando se trata de elegir órganos no colegiados, como son los órganos ejecutivos Federal y locales. En la elección del Presidente de la República y/o Gobernadores el sistema de mayoría muestra sus ventajas de sencillez y certeza en la designación del ganador. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores.

A manera de conclusión se puede decir que los sistemas mayoritarios ofrecen menos posibilidades políticas, sin embargo aportan mayor peso al voto, pues están diseñados para generar mayorías con lo que se asegura la gobernabilidad de un Estado, sacrificando en cambio, la diversidad política.

1.3.2. Representación proporcional

Este sistema electoral sólo puede usarse en la integración de órganos colegiados, y tiene como objeto atribuir a cada partido el número de escaños que resulten proporcional en relación al número de votos obtenidos entre el número de votantes de la circunscripción territorial. Este sistema tiende a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, con lo que se da opción de representación a los grupos políticos minoritarios. Con este sistema se pretende resolver los problemas de la sobre y la sub-representación, asignando a cada partido los representantes que correspondan a la proporción de su magnitud política.

En este sentido Enrique Figueroa Alfonzo señala que "...el sistema de representación obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar de manera más efectiva el derecho de participación política de la minoría y para evitar los efectos de la distorsión de la voluntad popular.

Javier Patiño Camarena señala "...que la aplicación de este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido que puede fijarse de múltiples maneras, pero que, con propósitos didácticos, se puede reducir a las siguientes: - - - 1) Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben distribuir dividiendo el número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles; - - - 2) Se determina de

manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular; - - - 3) Se combinan las dos fórmulas anteriores.”²⁶

Al igual que el sistema electoral de mayoría, el sistema electoral de representación presenta diversas modalidades como son el de representación proporcional pura, impura, y con barrera legal, al respecto, el autor en comentario señala respecto a la primera de ellas que es “...la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan... no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para que estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.”²⁷

Por representación proporcional impura se entiende el sistema electoral de representación con barrera indirecta (logrado mediante una división abundante del territorio electoral), que impide que sea de manera directa es decir se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el número de escaños con el de los votos. ²⁸

Por último tenemos al tercer tipo, la representación proporcional con barrera legal, este sistema “...limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y

²⁶ Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006. Óp. Cit. Pág. 251

²⁷ Ídem. Pág. 252

²⁸ Íbidem. Pág. 252, 253.

distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.”²⁹

Según Enrique Figueroa Alfonzo el sistema electoral de representación tienen las ventajas siguientes:

- a) El número de mandatos o escaños es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición de partidos;
- b) Las corrientes ideológicas pueden ser expresadas por vías institucionales, mediante la participación de los representantes que elijan en los órganos de representación popular;
- c) Es una contienda de ideas, no de nombres;
- d) Favorece que se manifieste una voluntad y consenso nacional, menos circunscrito a la influencia de los intereses locales.³⁰

Destacando los aspectos negativos del sistema Leonardo Valdez ha señalado que “...los críticos del sistema proporcional argumentan que si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de representación proporcional: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante;

²⁹ *Ibíd.* Pág. 253

³⁰ **Figueroa Alfonzo, Enrique.** *Óp. Cit.* pág. 113

su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de representación proporcional rompen el vínculo entre representado y representante, que es asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.”³¹

Es importante destacar que la conjunción de los aspectos negativos de este sistema electoral, pueden llevar fácilmente a esquemas de ingobernabilidad y polarización social, equilibrar las fuerzas políticas sin fortalecer la cultura política que permita los concesos, no necesariamente es un avance, sino un estancamiento por la falta de acuerdos.

En este punto es posible distinguir que los sistemas electorales de mayoría están en contraposición directa con los sistemas electorales de representación proporcional, y no obstante que sus diferencias saltan a la vista, el Diccionario Jurídico UNAM-Porrúa señala que “...la diferencia entre los sistemas de mayoría y representación proporcional es más sutil. Las distintas clasificaciones, referidas a los sistemas de representación en los órganos de elección popular, es considerablemente mas completa, por ejemplo: dentro de los sistemas mixtos, el sistema alemán ha sido considerado como equilibrado, a diferencia de Japón, que se considera de dominante mayoritario, y el de Italia, que se considera de dominante proporcional. Sin embargo, el sistema alemán da una ligera ventaja al sistema mayoritario; el mismo sistema electoral alemán ha sido clasificado como proporcional personalizado.”³²

³¹ Valdez, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Óp. Cit.

³² Diccionario Jurídico, UNAM-Porrúa, Óp. Cit. Pág. 988

1.3.3. Sistemas mixtos

Este tipo de sistemas combinan el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional según diferentes técnicas, sin embargo se puede decir con Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, que en esta materia se pueden apreciar tres grandes tendencias: sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixto con dominante proporcional y sistemas mixtos equilibrados.³³

Es decir, el sistema mixto combina indistintamente diversas modalidades de los sistemas mayoritarios con alguna o varias modalidades del sistema proporcional, que serán la característica distintiva del sistema, si aparece con mas características de mayoría será un sistema mixto con dominante de mayoría o viceversa, mixto con dominante proporcional, o en último de los casos si los elementos que combina de ambos sistemas son iguales, será mixto equilibrado.

El cuadro siguiente, da una idea mas clara del número de combinaciones que se pueden lograr para hacer un sistema electoral mas adecuado a la realidad político social de de algún país.

SISTEMAS MAYORITARIOS	SISTEMAS PROPORCIONALES
MAYORÍA RELATIVA EN CIRCUNSCRIPCIÓN UNINOMINAL	PROPORCIONAL EN CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES
MAYORÍA ABSOLUTA EN CIRCUNSCRIPCIÓN UNINOMINAL	PROPORCIONAL COMPENSATORIO
MAYORÍA CON REPRESENTACIÓN DE MINORÍAS	PROPORCIONAL PERSONALIZADO
MAYORÍA EN CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS	VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE
MAYORÍA CON LISTA ADICIONAL PROPORCIONAL (EL SISTEMA SEGMENTADO INCLUIDO)	PROPORCIONAL PURO

³³ Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006. Óp. Cit. Pág. 254.

El autor Leonardo Valdéz señala que "...por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución."³⁴

Francisco Berlín Valenzuela, señala que las bondades de este sistema electoral se pueden encontrar en su permanencia y en la respuesta que ha sido capaz de dar a los imperativos de justicia y eficacia que demandan las modernas sociedades, a fin de satisfacer más cabalmente las necesidades del pluralismo democrático.³⁵

La doctrina es coincidente en señalar que el sistema mixto más conocido es el alemán, en este sentido se tienen que en Alemania después del uso del sistema de mayoría absoluta (SDV), en el imperio Alemán y el uso de un sistema de representación proporcional puro en la república Weimar, se implementó un nuevo sistema electoral por el Consejo Parlamentario en 1949. El sistema fue creado por la Ley Básica de la República Federal de Alemania (Constitución de Alemania Occidental), que a pesar de haberse

³⁴ Valdéz, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos. Óp. Cit.

³⁵ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2000, No 12, [citado 06-11-2007] formato Pdf. ISBN:0188-7998, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/12/pr/pr1.pdf>

concebido como provisional, se ha mantenido sin cambios esenciales desde 1949.³⁶

El sistema electoral alemán está clasificado como un sistema proporcional. Su esencia es la forma en que combina un voto personal en distritos uninominales con el principio de representación proporcional.³⁷

Actualmente el parlamento Alemán (Bundestag) tiene 656 asientos, no incluyendo los posibles escaños sobrantes. Cada votante tiene dos votos. El primer voto (Erststimme) es un voto personal, dado a un candidato particular en uno de los 328 distritos uninominales. El segundo voto (Zweitstimme) es un voto de partido, dado a una lista de partido a nivel estatal federal (Landesliste). A los candidatos se les permite competir en distritos uninominales, así como simultáneamente para la lista del partido. El candidato que logra la pluralidad en los distritos uninominales es elegido (Direktmandate). Sin embargo el segundo voto determina cuantos representantes de cada partido serán enviados al Bundestag.³⁸

A nivel nacional, se totalizan todos los segundos votos para los partidos y únicamente los que obtienen más del cinco por ciento de los votos a nivel nacional o, alternativamente, los que tienen tres miembros electos directamente en distritos uninominales, son considerados en la distribución de los escaños RP de lista. El número de representantes de cada partido que ha pasado el umbral legal, se calcula de acuerdo a la fórmula Hare. Los escaños son distribuidos dentro de 16 estados federales.³⁹

³⁶ Alemania: El Sistema Original de Representación Proporcional Personalizada, (en línea) consultado 06-11-2007, disponible en Internet en http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_de.htm

³⁷ Idem.

³⁸ Ibídem

³⁹ Ibídem

El número de escaños ganados directamente por un partido, en los distritos uninominales de un Estado federal en particular, son sustraídos del número total de escaños distribuidos a esa lista de partido. Los escaños restantes son asignados a la lista cerrada del partido. Si un partido ganara más escaños Direktmandate en un Estado federal particular, que el número de escaños que le han sido asignados por medio de segundos votos, el partido se queda con estos asientos adicionales (berhangmandate). En tal caso, el número total de escaños en el Bundestag se incrementa temporalmente.⁴⁰

México está considerado dentro de los países que cuentan con un sistema electoral mixto, para el autor Leonardo Valdéz "...desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario. Se eligen 300 Diputados en sendos distritos uninominales y 200 de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales. El umbral establecido para participar en la distribución de los Diputados de representación proporcional es el 1.5% de la votación nacional. En este caso existe un tope máximo de diputaciones para el partido mayoritario, que teóricamente puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules de cada partido."⁴¹

Sin embargo, en opinión de Dieter Nohlen en México, el sistema electoral predominante es el segmentado, que es el producto de un largo proceso de reforma iniciado en los años sesenta que culminó en la combinación del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales con el proporcional en circunscripciones plurinominales, originado por la posición

⁴⁰ Ibídem

⁴¹ Valdéz, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Óp. Cit.

dominante del Partido Revolucionario Institucional frente a la oposición política. Este tema se abordará en el capítulo siguiente, por lo que en este momento sólo se deja a nivel de referencia.⁴²

⁴² **Nohlen, Dieter.** Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma Electoral. [en línea]; Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 1993. [citado 06-11-2007] Op. Cit.

Capítulo 2

El Sistema Electoral en México

La estructura del Sistema Electoral Mexicano encuentra su sustento jurídico en los artículos 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 99, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamentan a nivel Federal por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Reglamento del Instituto Federal Electoral y el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral; dando forma a un sistema ordenado y jerarquizado que da congruencia a los eventos electorales y determinará la forma del mismo con principios rectores perfectamente definidos.

Para Eduardo Castellanos Hernández los principios rectores del Sistema Electoral Mexicano son: 1) Principio de mayoría; 2) Principio de representación proporcional; y 3) Principio de primera minoría.¹

El Sistema Electoral Mexicano se puede ubicar dentro de los denominados mixtos, debido a que retoma aspectos tanto del sistema de mayoría como del de representación proporcional, para determinar la composición política del Congreso de la Unión (órgano colegiado) mientras que para la elección del titular del Poder Ejecutivo (órgano unitario) se da una elección basada en el sistema de mayoría.

¹ **Castellanos Hernández, Eduardo.** *Derecho Electoral Mexicano: Introducción General.* México. Editorial Trillas. Segunda reimpresión 2005. Pág. 72, 73 y 74

Continuando con el autor en cita señala que “...el sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de Diputados federales combina los principios de decisión de mayoría relativa y de representación proporcional; se denomina mayoritario porque es mayor el número de Diputados electos a través del principio de mayoría relativa (300), que el de los electos por el principio de representación proporcional (200). Por su parte, para la integración de de la Cámara de Senadores existe también un sistema mixto que combina los tres principios estudiados: mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional; en la cual también existe un dominante mayoritario puesto que 64 Senadores son de elección mediante el principio de mayoría relativa, en tanto que sólo 32 lo son por el de primer minoría y 32 más por el de representación proporcional.”²

Este Sistema Electoral Mexicano ha sido definido por el politólogo Dieter Nohlen como “*segmentado*”, apuntando además, que se originó en México de una forma singular en la década de los sesentas, como resultado de combinar el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, por un lado, y la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI).³

En el Diccionario de Términos Electorales de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia, se define al sistema electoral segmentado en la forma siguiente: “(VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan tanto en circunscripciones uninominales como plurinominales para la conformación de una misma Cámara legislativa (Cámara de Diputados) y

² **Castellanos Hernández, Eduardo.** *Derecho Electoral Mexicano: Introducción General.* Op. Cit. Pág. 75

³ **Nohlen, Dieter.** *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistemas de Partidos Políticos: Opciones Institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fundación Frierich Naumann, México. 1999. Pp. 100, 101 y 102.

se utiliza otro procedimiento para la conformación de la Cámara de Senadores. La diferencia o característica de este sistema radica en que un número de escaños para la conformación de la Cámara de Diputados se asigna en circunscripciones uninominales (mayoría simple) y una cantidad igual de candidatos plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas; además de utilizar una barrera de altura baja y fórmulas proporcionales. Por lo tanto, el sistema, por el número de escaños que se asignan mediante una y otra fórmula, no alcanza a ser mayoritario ni proporcional a secas. Se cita como un caso típico de este sistema proporcional segmentado a México, con la salvedad para este caso de que el número de Diputados uninominales es mayor a los Diputados de circunscripciones elegidos mediante fórmulas proporcionales.”⁴

Hasta este punto se tiene que el sistema electoral mexicano es mixto, debido a que reúne características propias de los sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional, y que a este tipo de combinación se le ha denominado sistema electoral segmentado; veamos en la práctica cómo se estructuró durante las últimas elecciones Federales este sistema y, obviamente, antes de las últimas reformas constitucionales publicadas el 13 de noviembre de 2007.

México es un Estado Federal integrado por 32 entidades federativas: 31 Estados y el Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales. La forma de gobierno es presidencial, en la que el poder público

⁴ Diccionario de Términos Electorales de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia. En línea (citado 07-11-2007) disponible en Internet en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/Diccionario.aspx?iddoc=75

se ajusta a un sistema clásico de separación de poderes, recayendo las funciones de gobierno en el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.⁵

De los tres órganos, el Ejecutivo y Legislativo se integran y renuevan por la vía electoral, y únicamente la máxima instancia del poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integra por 11 Ministros designados por el Senado, a propuesta del Presidente de la República.⁶

Veamos como se realizó la integración de los órganos Ejecutivo y Legislativo conforme a los artículos 41, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 80 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, y 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), antes de que estos artículos fuesen modificados por la reforma electoral que analizamos, es decir tal y como se dio el resultado de las elecciones de 2006.

A) Órgano Ejecutivo

El órgano Ejecutivo de la Federación tiene un carácter unitario debido a que se deposita en una sola persona, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que es elegido por mayoría simple, en votación directa, para servir un periodo de seis años y no puede ser reelegido.⁷

B) Órgano Legislativo

⁵ Artículos 43, 44 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Artículos 52, 56 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículos 80 y 81 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General (Congreso de la Unión), integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, vamos en primer término la integración de la Cámara de Diputados.⁸

I. Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados, que se renuevan en su totalidad cada tres años. De estos 500, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 son elegidos por el principio de representación proporcional.⁹

Los Diputados no pueden ser reelectos para el período inmediato. Esta restricción no aplica para los Diputados suplentes que nunca hubieran estado en funciones, quienes podrían ser Diputados propietarios en el periodo inmediato.

Elección de los Diputados de mayoría relativa.

La elección de los 300 Diputados federales por el principio de mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. Los 300 distritos uninominales se distribuyen entre las 32 entidades federativas, de acuerdo con densidad poblacional, para garantizar que cada Diputado o diputada represente a un segmento equivalente de la población. Sin

⁸ Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

embargo, está previsto en la Constitución que ninguna entidad pueda contar con menos de dos diputaciones federales (distritos uninominales).¹⁰

Elección de los Diputados de representación proporcional.

La elección de los 200 Diputados por el principio de representación proporcional se realiza mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se eligen 40 Diputados.¹¹

Los partidos políticos integran sus listas regionales de la siguiente manera:

- Cada partido político tiene derecho a registrar sus listas regionales de candidatos, siempre y cuando hubieran registrado candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 distritos uninominales.
- El orden en el que los partidos políticos o coaliciones de partidos coloquen a sus candidatos dentro de cada lista regional es invariable. Los partidos políticos pueden registrar simultáneamente hasta 60 candidatos a Diputados federales por ambos principios de elección. En otras palabras, de los 300 candidatos que un partido puede registrar por el principio de mayoría relativa en forma individual, hasta 60 podrán ser registrados en las listas regionales de representación proporcional.¹²

Para que un partido tenga derecho a que se le asignen Diputados de representación proporcional, debe obtener por lo menos 2% del total de la votación total emitida. A los partidos que cumplan con este requisito se les

¹⁰ Artículos 59 y 92 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹ Artículos 8, 11 y 17 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² Ídem

asignará el número de Diputados de representación proporcional que le corresponda en cada circunscripción de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida que haya obtenido y tomando en consideración dos límites¹³:

Ningún partido político puede contar con más de 300 Diputados electos por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y los de representación proporcional.

Ningún partido político puede contar con un número total de Diputados superior a 8% del porcentaje de la votación que haya obtenido a nivel nacional. Así, por ejemplo, si un partido político obtiene 35% de la votación nacional emitida, no puede tener más de 43% del total de curules de la Cámara, es decir, más de 215 de las 500 diputaciones.

Esta regla no aplica si un partido político obtuvo, por sus triunfos de mayoría relativa en distritos uninominales, un porcentaje de curules superior a ese umbral de 8%. Por ejemplo, si un partido gana 235 de los distritos uninominales (equivalentes a 47% del total), con un porcentaje de votación de 35%, aunque el diferencial votos-curules sería de 12%, no resultaría aplicable la regla de proporcionalidad de 8%.

La votación total emitida es la suma de todos los votos depositados en las urnas.

B) Cámara de Senadores

¹³ Artículos 12 a 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, que no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato. Sin embargo, como en el caso de los Diputados, esta restricción no aplica para los Senadores suplentes.¹⁴

En cada una de las 32 entidades federativas se eligen tres Senadores de la manera siguiente:

- Cada partido político registra una lista con dos candidatos para cada entidad.
- Al partido que obtenga el mayor número de votos se le asignan dos escaños (los dos candidatos registrados en su lista).
- Al partido que haya obtenido el segundo lugar, se le asigna un escaño (correspondiente al candidato que se encuentre primero en su lista).¹⁵

Los 32 Senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Se asignarán estos Senadores únicamente a los partidos políticos que hubieran obtenido por lo menos 2% de la votación total emitida, de acuerdo con la fórmula siguiente:

1. Se divide la votación nacional emitida entre 32 (que corresponde al número de Senadores de representación proporcional que se distribuirán). Esta cifra se conoce como el cociente natural.
2. La votación de cada partido político se divide entre el cociente natural. La cifra que resulte (en números enteros) equivale al número de Senadores que corresponderá a cada uno.
3. Si quedaran escaños por repartir, éstos se asignarán a los partidos que tuvieran el sobrante más alto de votos no utilizados.

¹⁴ Artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁵ Ídem

La votación nacional emitida se obtiene de restar a la votación total, los votos correspondientes a los partidos que obtuvieron menos de 2% y los votos nulos.¹⁶

¹⁶ Artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.1 Composición del Sistema Electoral Mexicano de 1917 a 1988

En 1910, al celebrarse el centenario de la Independencia, Porfirio Díaz cumplió su séptimo periodo de gobierno, con el que sumaba 34 años al frente del órgano Ejecutivo, a pesar del sistema formal de división de poderes que regía la vida nacional, tenía subordinados de facto a los órganos judicial y legislativo, con lo que mantenía un férreo control de todas las instituciones gubernamentales; en estas condiciones estaba a punto de reelegirse con base en el resultado de un proceso electoral fraudulento que le favoreció de nueva cuenta. Ante las protestas de su opositor electoral, Francisco I. Madero, éste es encarcelado, hecho que inicia la revuelta que finalmente, logra su derrocamiento.

En estas condiciones, “y con el propósito de combatir la dictadura ejercida por Porfirio Díaz a lo largo de 30 años, Francisco I. Madero recogió la tradición liberal mexicana y publicó su libro *La Sucesión Presidencial en 1910*, en la que planteó la urgencia de adoptar el sistema del voto directo como base para la efectividad del sufragio.”¹⁷

Al llegar a la presidencia Francisco I. Madero, las condiciones político-sociales eran óptimas para impulsar una transformación de fondo en el sistema electoral, ya que en esa época no se admitía el voto directo, por lo que tanto en el Senado de la República, como en la cámara de Diputados, se presentaron iniciativas de reformas constitucionales en este sentido. De los debates de los legisladores se desprende que se entendía el ejercicio directo de la democracia mediante el voto directo, como un motor para el desarrollo nacional, finalmente la iniciativa de reforma constitucional

¹⁷ Patiño Camarena, Javier. *El Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. Óp. Cit. Pág. 264

presentada por el Senado de la República, impulsada por los Senadores Emilio Rabasa y Miguel S. Macedo, es presentada el 09 de octubre de 1911 e inició el proceso de discusión legislativa.

Esta iniciativa de reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de abril de 1912 y el Senado presentó su dictamen final el 15 de abril de 1912, siendo promulgada la reforma constitucional por el Presidente Francisco I. Madero el 26 de abril de 1912, quedando en los siguientes términos: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la Mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados el artículo 55, el inciso a) del artículo 58 y el artículo 76 de la Constitución Federal en los siguientes términos: Artículo 55. La elección de Diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral. Artículo 58. a) El senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado, y dos por el Distrito Federal. La elección de Senadores será directa... Artículo 76. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.”¹⁸

Con esta reforma se resume el principal postulado político de Francisco I. Madero: “sufragio efectivo no reelección”; y se sientan los antecedentes electorales de la Constitución de 1917.

En opinión de Javier Camarena Patiño, “...el régimen electoral vigente es el resultado de una serie de reformas constitucionales que se han venido instrumentando a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y las cuales han ocasionado que para la integración de la Cámara de Diputados

¹⁸ Ídem. Pp. 263 y 264.

se pase, primero, de un sistema exclusivamente mayoritario, a un sistema mayoritario con Diputados de partido, para con posteridad transitar a un sistema mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.”¹⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 05 de febrero de 1917, dispuso un sistema mayoritario de elección directa para los órganos Legislativo y Ejecutivo, como puede verse del texto original de los artículos 54, 55, 56, 80 y 81:

“Art. 54.- La elección de Diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 55.- Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

¹⁹ Ídem. Pág. 264.

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral...²⁰

Una vez promulgada y puesta en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el paso siguiente era emitir la Ley reglamentaria que sirviera de base para realizar las elecciones que señalaban los artículos transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el 6 de febrero de 1917 se publicó la *Ley Electoral*; mediante esta ley se organizaron las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que se efectuaron en ese mismo año. Esta Ley estableció el voto público, directo, otorgó el derecho al voto de los analfabetas y permitió la participación de candidatos independientes.²¹

Un año después de la promulgación de la Constitución de 1917, se aprobó una nueva legislación electoral denominada *Ley para Elecciones de Poderes Federales*, con la que se intentó establecer las bases de un sistema electoral que organizara y retomara los principios constitucionales del voto directo y la no reelección; no obstante, las imposiciones violentas, los fraudes electorales abiertos y los levantamientos armados para sustentar los intereses políticos fueron la tónica durante los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1917.

Esta legislación electoral, promulgada el 2 de junio de 1918, estableció un sistema electoral basado en la efectividad de los órganos electorales estatales y municipales, debido a que éstos se encargarían de organizar,

²⁰ Texto Original de los artículos 54, 55, 56, 80 y 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 05 de febrero de 1917

²¹ **Orozco Henríquez, José de Jesús.** *Evolución del Derecho Electoral en México.* La ciencia del derecho durante el siglo XX, UNAM, México, 1998, Pp. 1035, 1036 y 1037

implementar y ejecutar los actos electorales. En consecuencia, eran las propias entidades federativas quienes organizan las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.²²

Al finalizar la Revolución, la estabilidad política y social a nivel nacional era prácticamente nula, la ausencia de acuerdos para la sucesión del poder acababan en levantamientos armados impulsados por la fracción desfavorecida, el caudillismo revolucionario seguía siendo la fuente del poder político, sustentado por el poder de facto que proporcionaban las armas, pasando la legalidad y las instituciones a un segundo plano.

En este contexto, Plutarco Elías Calles realiza uno de los actos de mayor importancia para el Sistema Político Mexicano: la creación de un partido político que agrupara a todas las corrientes revolucionarias, el Partido Nacional Revolucionario (PNR).²³

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario, se logró la unión de todos los sectores revolucionarios, declarando como su meta el cumplimiento de los postulados de la Constitución de 1917; con esto se logró un espacio para acordar las sucesiones presidenciales sin que se tuviera que recurrir a las armas. Sus fundadores fueron altos jefes militares, caciques, líderes campesinos y obreros. Con posterioridad, al crear las federaciones y confederaciones obreras y campesinas estos sectores llegaron a tener gran importancia en la organización sectorial.²⁴

²² Ídem

²³ Nuestro siglo -La turbulencia de los años veinte.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.Diputados.gob.mx/museo/s_nues4.htm

²⁴ Ídem.

En estas condiciones, al finalizar la década de los veinte, los procesos electorales no eran la manifestación de un sistema electoral consolidado, sino que servían únicamente para justificar las decisiones que se habían adoptado previamente e la cúpula partidista; en este contexto, a finales de la década de los treinta, surgió el Partido Acción Nacional, integrado por empresarios, intelectuales y personas cercanas al clero, que en general conformaban una oposición culta y con recursos económicos.

En la década de los treinta, se logró una estabilidad política sobre todo a raíz de la fundación del Partido Nacional Revolucionario, con lo que se fortaleció al presidencialismo, las principales directrices de desarrollo se sustentaron en fomentar valores patrióticos, exacerbando el nacionalismo y la soberanía a fin de establecer un sólido principio de independencia económica en favor de los trabajadores. En lo político, las diferencias se siguieron arreglando al interior del partido oficial, que para 1938 cambió de PNR a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y agrupó a los cuatro sectores mas representativo, el obrero, campesino, popular y militar, además de asumir como líder indiscutible al Presidente de la República.²⁵

En el ámbito jurídico electoral, el 7 de enero de 1946, se promulgó la *Ley Electoral Federal*, en la que se implementaron cambios de fondo en el Sistema Electoral Mexicano, al federalizar las elecciones de Diputados y Senadores, es decir, dejaron de tener intervención las entidades federativas y las municipales, se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que, entre otras atribuciones, debía elaborar los padrones electorales y paralelamente a ello se va creando un sistema de recursos electorales, que

²⁵ Nuestro siglo –Las Reformas del Cardenismo.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.Diputados.gob.mx/museo/s_nues6.htm

debían conocer tanto los órganos desconcentrados a nivel local o distrital, como el Consejo General de dicha comisión y se concedía a la Suprema Corte de Justicia la facultad de intervenir para solucionar los conflictos surgidos de las votaciones; en los trabajos preparatorios de la Reforma Electoral, se planteó por vez primera la existencia de un Tribunal de Elecciones, propuesta que no fue considerada finalmente en la ley respectiva.²⁶

Para este año, tras algunas transformaciones meramente cosméticas, el Partido Revolucionario Institucional se había consolidado como Partido de Estado, y siguió fomentando las prácticas fraudulentas y simulaciones electorales, frente a una oposición débil que no tenía la fuerza ni los medios jurídicos para denunciar y pelear estos hechos.

El 4 de diciembre de 1951, se reformó la *Ley Federal Electoral*, y se rediseñaron las atribuciones y facultades de la Comisión Federal Electoral, se crearon las Comisiones Locales y Distritales y el Registro Nacional de Electores, este último bajo una dirección dotada de autonomía técnica. En esta ley la regulación de los partidos políticos es más amplia y los representantes de dichos partidos políticos ante las comisiones locales y distritales, tendrán voz, pero no voto; se redujo la representación del órgano ejecutivo en la Comisión Federal Electoral y se amplió el número de los delegados de los partidos políticos, pero el control de las elecciones siguió estando en el Gobierno. El Consejo del Padrón Electoral se convirtió en Registro Nacional de Electores.²⁷

²⁶ **García Orozco, Antonio.** *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª. Edición, SEGOB, México, 1989. Pp. 243-252

²⁷ Nuestro siglo –Estabilidad Política y Legislación Electoral.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.Diputados.gob.mx/museo/s_nues8.htm

En la década de los cincuenta, se fueron cerrando los espacios a los partidos opositores, se incrementaron las tácticas del fraude electoral, hubo fuerte represión sobre los que opositores al régimen que protestaban contra los fraudes electorales y sobrevino el desaliento político en general.

Para evitar que la oposición real renunciara a competir, y con esto se deslegitimaran los procesos electorales, el Estado ideó una modificación legal que daba nacimiento a lo que se denominó Diputados de partido, así el 22 de junio de 1963, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 54 y 63 Constitucionales, que creaba la “minoría en la Cámara” y que, en pocas palabras, aseguraba un pequeño porcentaje de curules a los partidos de oposición.

Manuel Barquín Álvarez señala que en 1963, “se matizó el principio mayoritario que hasta entonces privaba en la Cámara, para introducirse el sistema de representación de minorías, al que se denominó ‘Diputados de partido’ la barrera de entrada de 2.5% de la votación les permitió a los partidos la asignación de un mínimo de cinco Diputados de partido, cifra que aumentaría en un Diputado mas por cada medio por ciento mas, hasta un máximo de veinte Diputados, de los que serían descontados los que obtuvieran en los distritos de mayoría.”²⁸

No obstante, a pesar de ser clara la reforma Constitucional, que nos situó de un sistema electoral de mayoría a un sistema de Diputados de partido, la normatividad secundaria conservó aspectos discrecionales y el Gobierno

²⁸ *La modernización del Derecho Constitucional Mexicano. Reformas Constitucionales 1990-1993. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales núm. 159.* Coord. Miguel López Ruíz. México, 1994. (citado 14/11/2007) formato: Pdf. Disponible en la página: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/204/3.pdf>

decidía quiénes, de entre los opositores, podían ingresar a la Cámara. De esta forma se dejó de lado a quienes habiendo obtenido copiosa votación eran molestos para el régimen. En cambio se dieron curules a partidos paraestatales, aunque no hubieran conseguido el 2.5%.²⁹

Con el movimiento estudiantil de 1968, y el “halconazo” de 1971, se reactivaron asociaciones políticas que carecían de registro electoral como partido, con ideología de izquierda, que al comprobar que las vías institucionales de acceso al poder no eran una opción viable para ellos, optaron por la insurgencia armada a través de la guerrilla.

La presión ejercida por la guerrilla, así como la necesidad de mantener hacia la comunidad internacional la imagen de un gobierno plural y democrático, que generaba espacios democráticos abiertos, a diferencia de diversos países de América Latina en los que eran cada vez mas frecuentes las dictaduras, originó que durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, el 01 de febrero de 1972, se reformara de nueva cuenta el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo el surgimiento de 16 nuevos distritos electorales y ampliando el límite de Diputados de partido en cinco curules, con lo que el margen de 20 ya establecido en la reforma Constitucional de 1963, subió a 25.³⁰

Con esta reforma, en parte, se pretendía dar cabida de nueva cuenta en las vías institucionales a la izquierda radical que optó por las armas ante los eventos violentos acaecidos durante 1968 y 1971.

²⁹ Museo Legislativo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. consultable en http://www.Diputados.gob.mx/museo/s_nues0.htm

³⁰ Patiño Camarena, Javier. *El Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. 2006. Óp. Cit. Pág. 265, 266 y 267

En lo jurídico electoral con la *Ley Federal Electoral* de 5 de enero de 1973, se consolidaron algunos avances en las incipientes instituciones electorales: se introdujeron controles más detallados y sistemáticos de los partidos políticos, como su constitución, registro, derechos y obligaciones, sus prerrogativas y la propaganda electoral. En materia de organismos electorales, se conservan los de la ley anterior. Se establece un recurso de reclamación ante el comité distrital para aquellos ciudadanos a quienes se les hubiera negado su registro y en contra de esa resolución denegatoria se podía acudir en queja ante la Comisión Federal Electoral. También se podía impugnar las modificaciones a la lista nominal de electores. La negativa de registro de una candidatura podía impugnarla el partido político solicitante para que fuera resuelta por el superior jerárquico.³¹

Para 1977, en crisis económica y con una evidente apatía política de la población, reflejada en el porcentaje de abstencionismo de los comicios del año anterior -en las que se presentó por candidatura de unidad el candidato del partido oficial sin oposición real- se tenían que realizar reformas políticas para alcanzar dos metas: la primera, revitalizar el sistema de partidos, y crear una oposición, si no real, si mas creíble; así que de nueva cuenta se reforma el sistema electoral.

En diciembre de 1977, se modificaron los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como consecuencia de esto se publicó el 28 de diciembre de 1977, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que abrió la posibilidad de registros definitivos y condicionados

³¹ **García Orozco, Antonio**, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª. Óp. Cit. pp. 243-252

de partidos políticos sujetos al resultado porcentual de los votos recibidos en las elecciones.

Se sustituyó el sistema electoral basado en la figura de Diputados de partido y se estableció la modalidad mixta para la integración de la cámara de Diputados esto debido a que, además de 300 Diputados de mayoría relativa, se destinaron 100 curules más para Diputados elegidos por el método de representación proporcional. La Comisión Federal Electoral también sufrió modificaciones. Seguía estando presidida por el Secretario de Gobernación y además de un representante por cada partido político, estaba integrada por un representante por cada una de las cámaras legislativas y un notario.³²

Así mismo, en la reforma de 1977 se creó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la cámara de Diputados, sobre la elección de sus miembros.

Con las reformas se abrió el panorama político nacional y a diferencia de las elecciones de 1976, en las que existió un solo candidato oficial a la presidencia de la República, para 1982 existieron siete candidatos con registro. No obstante, la votación no fue muy diferente, ya que el partido oficial repuntó al 74.43 del porcentaje total de votación con una abstención del 27%.³³

³² Nuestro siglo -La reforma política de 1977.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.Diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

³³ Idem.

Las condiciones políticas durante 1983 y 1984, fueron de aparente estabilidad política; las premisas primordiales del gobierno fue crear las condiciones necesarias para reactivar la economía, después de la crisis económica tan profunda heredada del sexenio anterior, así que la materia electoral no fue abordada de primera mano.

Al inicio del segundo trienio de gobierno de Miguel de la Madrid, la LIII Legislatura presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978, las que fueron aprobadas en diciembre de 1986.³⁴

El Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor, se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de Diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los Diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.³⁵

Al Interior del PRI, con miras a las elecciones presidenciales de 1988, se comienza una pugna por democratizar las estructuras y los mecanismos internos de elección para ser postulados a puestos de elección popular, el resultado de esta confrontación es –como fue vaticinado en el libro *El sistema político Mexicano* por Daniel Cossío Villegas- una escisión del

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Historia del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral, (Citado el 03/11/2007) Consultable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.af8d2ec8e2c3e9ea7a12e5e9100000f7/>;

Partido encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo.

En lo jurídico electoral, el Código Federal Electoral publicado el 9 de enero de 1987, presentó un gran avance en materia procesal electoral, debido a que perfeccionó el sistema recursal administrativo para combatir actos o resoluciones de los órganos de la Comisión Federal Electoral y se establece un recurso jurisdiccional de queja, para impugnar resultados electorales. Se da competencia para resolver dichas controversias al Tribunal de lo Contencioso Electoral pudiendo ser revisadas sus resoluciones por el colegio electoral respectivo quien tomará la decisión definitiva, además, de permitir las coaliciones o frentes electorales, que constituyó una pieza clave en el desarrollo de las anteriores elecciones.

Para las elecciones de 1988, una gran cantidad de partidos lanzó la candidatura de Cárdenas creando una alianza de partidos denominada “Frente Democrático Nacional”, que hasta la fecha se presume por diversos analistas políticos, ganó la elección, pasando a la historia como el presunto fraude electoral mas grande en México.

Al respecto el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas puntualizó: “El 12 de julio, que fue el último día que se recibió información que se podía considerar medianamente confiable, pues había cada vez más evidencias de un fraude masivo y generalizado, se tenían computados 10 millones 355 mil 293 votos (54.09 por ciento del total) de los cuales 21.38 por ciento era para el PAN, 35.76 para el PRI y 39.4 para el Frente Democrático Nacional, correspondientes a 30 mil casillas. Los datos de las 25 mil casillas restantes

nunca fueron dados a conocer y nunca podrán conocerse, pues los paquetes con los votos de esa elección, se incineraron”.³⁶

Si bien no se cuentan con los elementos probatorios necesarios para afirmar que pudo haber un cambio en el resultado electoral de 1988, si se corroboró un fraude electoral que incluía desde la manipulación de resultados electorales (caída de sistemas) hasta el adulteramiento de urnas y paquetes electorales, con siembra de votos y robo de actas; la protesta fue masiva. Para evitar un “baño de sangre” –según refiere el propio Cárdenas- se optó por encauzar la coalición que representaba, hacia la construcción de un nuevo partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática, con lo que se modificaba el panorama político social del país, y la presión social que se ejercía en los círculos políticos obligó al gobierno a impulsar una modificación importante en la legislación electoral, que permitiera una mayor apertura política hacia la oposición.

³⁶ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. “6 de julio de 1988: el fraude ordenado por Miguel de la Madrid”, La Jornada, 2 de abril de 2004. Documento presentado en el quinto Congreso Internacional de Derecho, Puebla, 31 de marzo de 2004. (citado el 03 /11/2007) Consultable en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/04/02/022a1pol.php?origen=index.html&fly=1>

2.2. Reformas de 1988 hasta 1996

Para despresurizar la gran tensión política generada con la idea generalizada de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988 (robustecida con pruebas que paulatinamente iban apareciendo), y en un afán de legitimar al Gobierno Federal ampliamente cuestionado, se promulgó el 15 de agosto de 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que es la normatividad vigente en materia electoral (ha tenido reformas trascendentes en 1993 y 1996; estando pendiente una última reforma de fondo aún no publicada, pero ya aprobada por la Cámara de Diputados a esta fecha 10-01-08).

El COFIPE se estructuró en base a dos clases de órganos electorales, a saber: el órgano encargado de organizar las elecciones que es el Instituto Federal Electoral (IFE), que se divide en órganos centrales y sus órganos desconcentrados; uno para cada una de las entidades federativas y otros ubicados en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, en los que se divide la República Mexicana; entre sus funciones está establecer los procedimientos para la emisión del voto público; expedir la credencial para votar con fotografía; crear y mantener actualizada la lista nominal de electores con fotografía; y elaborar y resguardar la papelería y demás instrumentos electorales previo y posterior a la elección, así como regular las sesiones de los órganos de dirección de Instituto Federal Electoral, y crearse un órgano de fiscalización de los ingresos y de los gastos de los partidos políticos nacionales.

Por ora parte el COFIPE crea al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) que se organiza en una sala central, posteriormente convertida en Sala de

Segunda Instancia y hoy en Sala Superior, y en cinco salas regionales ubicadas cada una de ellas en la capital de las ciudades cabeceras de circunscripción plurinominales. Con esto se reestructuraron los medios de impugnación electoral para pasar de un contencioso administrativo, a uno mayoritariamente jurisdiccional.

En este contexto se podría suponer que el IFE era una instancia confiable para organizar las elecciones; no obstante, todavía estaba presidida por el Secretario de Gobernación, y prácticamente todo su personal operativo provenía de funcionarios ligados al priismo con experiencia en la manipulación electoral. Con la implantación del servicio profesional electoral se garantizó la permanencia de este personal.

Con base en el nuevo COFIPE se celebró la elección a nivel Federal de 1991, los resultados fueron un repunte del PRI con la utilización de programas sociales y el apoyo del nuevo aparato electoral, que a fin de cuentas no resultó del todo satisfactorio, sobre todo porque no resultó imparcial, por la fuerte presencia aún de servidores públicos ligados a la Secretaría de Gobernación o consejeros con antecedentes de haber militado en el partido oficial; por lo que se hizo necesario comenzar el tránsito hacia la ciudadanización.

En 1993 una nueva reforma electoral otorgó facultades al Consejo General del IFE para designar por el voto de dos terceras partes de sus miembros y a propuesta de su Presidente al Secretario General y a los directores ejecutivos del IFE. Anteriormente esto último era atribución del Director

General. En 1993 los priistas Arturo Núñez y Agustín Rico fueron nombrados Director General y Secretario General respectivamente.³⁷

Con la reforma de 1993 desaparecieron los colegios electorales, y las funciones que estos realizaban pasaron al Tribunal Federal Electoral.

Las convulsiones políticas del primer semestre de 1994 (aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato del PRI Luis Donald Colosio Murrieta) se tuvieron que recurrir a otra modificación electoral que salvaguardara las elecciones presidenciales de ese año: los partidos políticos quedaron con un solo representante y dejaron de tener voto en el IFE.

Al respecto Miguel Ángel Granados Chapa comentó: “La figura de los Consejeros Magistrados que habían sido designados por ocho años desapareció antes de tiempo y se creó la figura de Consejeros Ciudadanos. Éstos ya no eran propuestos por el Presidente de la República sino por las fracciones partidarias en la cámara de Diputados y electos por dos terceras partes de la misma. Se suprimió el voto de calidad del Presidente del IFE en caso de empate. El Presidente seguía siendo el Secretario de Gobernación. Fueron designados Consejeros Ciudadanos personas con reconocimiento social: los académicos José Woldenberg y Ricardo Pozas, el abogado Santiago Creel, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa, el activista cívico José Agustín Ortiz Pinchetti, y un personaje ligado al régimen, Fernando Zertuche. Prácticamente tuvieron en sus manos el proceso unas cuantas semanas, pero su trayectoria y su desempeño dieron tranquilidad a

³⁷ Historia del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral, (Citado el 03/11/2007) Consultable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.af8d2ec8e2c3e9ea7a12e5e9100000f7/>;

un complicado proceso electoral. No tenían facultades para impedir la enorme falta de equidad que aún el mismo candidato priista reconoció.”³⁸

Después de las elecciones varios de los Consejeros Ciudadanos se dieron a la tarea de promover un proceso de discusión con vistas a realizar una reforma electoral profunda, en la que participaran no sólo los partidos sino también organismos de la sociedad civil. Entre los acuerdos importantes estuvo la modificación del organismo electoral, comenzando por su Consejo General, el cual estaría integrado por un Consejero Presidente, por 8 Consejeros Electorales y los representantes de los partidos. Toda la responsabilidad recaería en los consejeros electorales. Los consejeros serían nombrados por dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados a propuestas de los grupos parlamentarios. Se proponía constituir consensos de tal suerte que los consejeros gozaran de la confianza y apoyo de la totalidad o por lo menos de la inmensa mayoría de los partidos.³⁹

En julio de 1996 la Cámara de Diputados votó por unanimidad la reforma constitucional. El gobierno salió de la dirección del organismo electoral y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También por unanimidad se aprobó el nombramiento del Consejero Presidente y los ocho consejeros electorales del IFE.⁴⁰

Con esta estructura el Instituto Federal Electoral enfrentó las elecciones federales de 1997. Tras una elección cerrada se instaló en el Congreso el

³⁸ Granados Chapa, Miguel Ángel. “Reformas y consejeros electorales”, periódico *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

³⁹ Entrevista a JOSÉ WOLDENBERG, “El país tiene un déficit en materia democrática”, *La Jornada*. 17 de octubre de 2003. Citado el 15/11/2007) consultable en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/10/17/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>

⁴⁰ Idem

multipartidismo y, el PRI con cierta lógica perdió el control de la Cámara de Diputados. Las elecciones fueron aceptadas por todos los partidos políticos y el proceso electoral dejó en la ciudadanía una sensación de seguridad en las instituciones electorales.

2.3 Proceso electoral 2000

Con José Woldenberg al frente del Instituto Federal Electoral se llegó al proceso electoral del 2 de julio del año 2000, caracterizado por una participación elevada de Consejeros Ciudadanos, esto debido a que como consecuencia de las sucesivas reformas al COFIPE, encaminadas sobre todo a la ciudadanización de los consejeros del IFE, se logró el nombramiento de un gran número de consejeros de corte ciudadano en 25 Estados.

La madrugada del día tres de julio el Programa de Resultados Preliminares señalaba que el ganador era el candidato de Alianza por el Cambio (la alianza del PAN con el PVEM) Vicente Fox Quezada, con el 46% a su favor de los votos computados.⁴¹

A pesar de que en estas elecciones se da la alternancia electoral en la Presidencia de la República y se reduce ampliamente el margen de abstencionismo, al concluir el proceso electoral del 2000, se hizo evidente que la tarea del IFE, no sólo era dar certeza y transparencia a las selecciones, era mas grande; comenzaron a actualizarse diversos problemas que si bien se habían esbozado, hasta el momento no se habían abordado, ya que la prioridad era consolidar al IFE y ofrecer instituciones que aseguraran la democracia.

El problema fundamental para la democracia mexicana estaba ahora en los cuantiosos recursos manejados por los partidos políticos, por vía

⁴¹ La jornada del 03 de julio del 2000, artículo: "Fox, virtual presidente electo; logra 46% de votos en conteo preliminar" citado (22/11/2007) consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2000/07/03/adios.html>

institucional y por el financiamiento privado, así como su falta de fiscalización adecuada, y su dependencia y abuse de los medios electrónicos de comunicación- radio y televisión; así como el incipiente utilización de las campañas negras.

Los casos mas ilustrativos de la ausencia de fiscalización de los recurso de partidos se evidenció con el llamado *Pemexgate* y Amigos de Fox.

2.4 Proceso electoral 2006

La elección presidencial de 2006 fue la más cerrada en la historia contemporánea de México; con una diferencia de poco más de 233,000 votos que favorecieron formalmente al candidato del PAN (Partido Acción Nacional), partido de centro derecha, sobre el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, coalición de partidos de centro izquierda. Votaron más de 41 millones de mexicanos que son parte de un padrón electoral de más de 72 millones.⁴²

En opinión de diversos analistas políticos, este proceso electoral careció de una legitimación desde que se integró el Consejo General del IFE en octubre 2003, debido a que en la elección de éste, quedaron excluidos el PRD -partido que para ese entonces conformaba la tercer fuerza política del país- y otros partidos minoritarios, siendo PAN, PRI y Verde Ecologista, quienes, al contar con los votos necesarios para tomar la decisión respecto que consejeros debían integrar el órgano colegiado, decidieron excluir al resto de los partidos, con lo que el proceso de renovación del Consejo General del IFE, se le restó legitimidad de origen.

Hay que hacer hincapié en que las percepciones de un hecho, comúnmente supera al hecho mismo, y se termina por alterar el resultado concreto; con la designación de los miembros del máximo órgano electoral del país en las condiciones señaladas, mas allá de que la votación para integrar este órgano colegiado fue legal, al excluir al Partido de la Revolución Democrática y a los demás partidos minoritarios, la percepción que se

⁴² **Cárdenas García, Jaime.** *El proceso electoral y las reformas electorales necesarias.* Revista de Cuestiones Constitucionales Número 16. Enero-Junio de 2007. México. Página 43

generó no sólo fue de que se excluyó a un partido político de una negociación, sino también que se le cerraba la puerta a la izquierda mexicana en el organismo electoral nacional.

Mas allá del foro, diversas organizaciones ciudadanas advertían también que el Consejo General había sido integrado mayoritariamente no con ciudadanos independientes, sino con personajes vinculados a las cúpulas partidarias del PRI y del PAN, o incluso militantes y asesores de esos partidos, lo que ponía gravemente en duda su imparcialidad.⁴³

Una prueba de ello fue el propio Luis Carlos Ugalde, quien al llegar a la presidencia del Consejo General del IFE, negó tener vínculos con algún partido político o sus militantes, sin embargo, se acreditó con posterioridad que había trabajado con Jesús Reyes Heróles cuando éste estuvo en Washington, y también se le acreditaron nexos laborales con Roberto Madrazo, ambos del PRI, con lo que era claro que no carecía de influencias partidistas; de igual forma varios otros consejeros tenían antecedentes partidistas.⁴⁴

Además de lo anterior, previo a la elección del 2006, el Consejo General del IFE dio muestras de su parcialidad y de actuar más por consigna política, que movido por un espíritu imparcial y democrático, una prueba de esto, son las posiciones que el IFE adoptó con la revisión de los nuevos estatutos del partido Verde Ecologista, en la que la parcialidad fue evidente. El militante

⁴³ **Ramírez Cuevas, Jesús.** *“El riesgo de un consejo del IFE marcado por los partidos” ¿Hay vida después de Woldenberg?* La jornada. Masiosare. Suplemento dominical. Domingo 12 de octubre de 2003.

⁴⁴ **Pardo, Gaston.** *El catolicismo militante y el sindicato magisterial contribuyen a la perversión del estado. México elecciones: el IFE es fuente de suspicacias.* Agencia Ipi. (citado 15/11/2007) consultable en Internet en <http://www.a-ipi.net/article142299.html>.

del partido Verde cuya queja ante el Tribunal había obligado que se modificara los estatutos, pidió conocer los nuevos documentos que habían sido entregados al IFE para verificar si se habían dado los cambios ordenados por el Tribunal. El IFE hizo interpretaciones sesgadas para negarle la información. En la discusión sobre los estatutos en la sesión del Consejo general del IFE del 13 de febrero del 2004, tres consejeras señalaron que existían artículos contrarios al funcionamiento democrático de un partido. Pero, aunque había evidencias de que el documento presentado no era democrático, todos los consejeros lo aprobaron en lo general y dieron al partido 30 días más para hacer adecuaciones.

En cuanto a la aprobación de los estatutos del Verde por parte del IFE, Jorge Fernández Menéndez señaló que los nuevos consejeros se habían equivocado, y habían cometido el primer error grave desde el inicio de su gestión.⁴⁵

Adolfo Aguilar Zínzer, quien fue Senador por el partido Verde, escribió que el IFE estaba en deuda con la ciudadanía, porque los consejeros habían puesto en entredicho su independencia. Los estatutos del Verde avalados por el IFE resultaron ser más antidemocráticos que los anteriores. Y señaló que la maniobra a favor de este partido la había encabezado el consejero Marco Antonio Gómez Alcántar, ligado al Partido Verde; y recalcó que la parcialidad del IFE se encontraba en las negociaciones que el PRI, PAN y PVEM hicieron en el Congreso a la hora de decidir su nueva integración.⁴⁶

⁴⁵ **Fernández Menéndez, Jorge.** "La corrupción verde todos la sabían, todos callaron", *Milenio*, 1 de marzo de 2004.

⁴⁶ **Aguilar Zínzer Adolfo.** "La culpa la tiene el IFE", *Reforma*, 27 de febrero de 2004.

Con estas dudas y cuestionamientos hacia la parcialidad de los Consejeros del IFE -que dicho sea de paso, los habían ganado a pulso-, se inicia el proceso electoral de 2006, que por si fuera poco con las dudas sobre el IFE, desde antes de su arranque formal, había sido contaminado con una guerra de encuestas y declaraciones de los diversos actores políticos, así como con un intento desafortunado de desafuero, en 2004, a Andrés Manuel López Obrador, uno de los principales actores políticos.

En estas condiciones de polarización política, se profundizaron e hicieron crisis las fallas advertidas en el sistema electoral en la elección presidencial de 2000; que por mencionar sólo algunos se señala la ausencia de regulación adecuada de las actividades electorales fuera de las campañas, que conocen como "precampañas" o "antecampañas", así también la ausencia de instrumentos adecuados de fiscalización a los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos, el papel de los medios privados de comunicación electrónica (televisión y radio), y en regular el papel que los gobernantes desempeñan durante las campañas y precampañas.

Al concluir el proceso electoral, fue puesto en duda en su conjunto por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, cuestionando el papel del IFE, el Gobierno Federal, los medios de comunicación y, en general, de gran parte del sector empresarial de México, pidió la apertura de todas las mesas de votación (más de 130 mil) y el recuento de todos los votos acuñando como lema político: "voto por voto, casilla por casilla", para solicitar esto aducía diversas irregularidades en el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la Presidencia de la República que gastó más de 1,700 millones de pesos en una campaña paralela, el desvío de recursos públicos hacia la campaña de Calderón, la

inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial y de la iglesia católica, entre otras.⁴⁷

Por si fuera poco, a partir del día de la jornada electoral el 2 de julio de 2006, se agravó el panorama político, primero con la declaración del Consejero Presidente del IFE en el que señalaba como virtual triunfador de la contienda a Felipe Calderón, cuando esta función compete al Tribunal Electoral Federal.

Después, con los resultados del Programa de Resultados Preliminares (PREP) que difundió a la opinión pública momento a momento la información sobre la votación en cada circunscripción electoral, dando a conocer información incompleta sobre las votaciones y dejando fuera de la difusión pública los datos de un buen número de mesas receptoras de voto. La percepción sobre ese instrumento electoral parecía indicar que había sido diseñado para resaltar artificialmente una ventaja a favor de Felipe Calderón.⁴⁸

La autoridad electoral ordenó a los responsables de los distritos electorales que se evitara abrir las urnas y que el cómputo de votos se hiciese con los datos de las actas de escrutinio de cada mesa de votación, cuando esto era una facultad de los comités distritales.⁴⁹

El resultado final arrojó la diferencia 0.58% a favor de Calderón, que posteriormente el Tribunal Electoral fijaría en 0.56%,⁵⁰ pero las dudas se

⁴⁷ Cárdenas García, Jaime. Óp. Cit. Pág. 44.

⁴⁸ ídem

⁴⁹ Artículo: “*Ordena IFE no abrir paquetes electorales*” publicado en El Universal, 12 de julio de 2006 citado (18/11/2007) consultable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/361974.html>

⁵⁰ Resultados electorales e Internet. Citado 21/11/2007, consultable http://www.electionresources.org/mx/index_es.html

incrementaron, pues en la mayoría de los casos en los que se abrieron las urnas en los consejos distritales, se encontraron “inconsistencias”, desde errores aritméticos en la sumatoria de votos hasta alteraciones en los resultados que se habían consignado en las actas de cómputo y que no coincidían con la votación efectivamente recibida.

Ante los errores encontrados, el IFE entró en un litigio mediático con los partidos y el equipo que respaldaba a López Obrador, quien además de presentar recursos legales para lograr el recuento de la totalidad de los votos, inició movilizaciones populares que concluyeron con los "plantones" en las principales calles del centro histórico de la ciudad de México y avenida Reforma, como parte de sus acciones de resistencia civil. Con lo que también se ejerció presión en contra del Tribunal Electoral que estaba entrando al análisis de la legalidad de las elecciones.

El del 5 de septiembre de 2006 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el dictamen que calificó la elección presidencial, la que en opinión de Jaime Cárdenas contiene un gran número de inconsistencias jurídicas, que son inexplicables desde el trabajo previo del propio Tribunal, de las cuales menciona las siguientes:

“1. Violó el artículo 17 constitucional. La resolución no fue completa ni imparcial. Se quedó en el análisis de las irregularidades esgrimidas por la "Coalición por el Bien de Todos" pero no trascendió esos señalamientos, cuando su deber era apreciar las distintas etapas del proceso electoral con una visión jurídica superior, que era la de la determinación sobre la manera en que se cumplieron en el proceso los

principios constitucionales, principalmente los aplicables a la materia electoral.

“2. La resolución señala que la etapa de calificación de la elección presidencial no es de carácter contradictorio. Sin embargo, la redacción del dictamen fue una suma de desvirtuaciones de las pretensiones de la Coalición por el Bien de Todos, todas ellas de carácter contencioso.

“3. La resolución no toma en cuenta todo el ordenamiento jurídico. Excluye normas como el artículo 9.1, inciso *f*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo que no se pueden requerir pruebas que no se hayan aportado directamente por los promotores de los medios de impugnación, en tanto que la calificación de la elección constituye un procedimiento no contencioso.

“4. No aplica la suplencia de la queja, no resuelve con plena jurisdicción y no acuerda diligencias para mejor proveer. Todas ellas figuras jurídicas previstas en la ley y aplicables al caso, que le hubieran dado al Tribunal la posibilidad de esclarecer plenamente las circunstancias del proceso electoral ordenando la práctica de pruebas e investigando.

“5. Es un Tribunal extraño porque regaña. Regaña a Fox y al Consejo Coordinador Empresarial. Un Tribunal no está para regaños sino para resolver conforme a derecho, lo que implicaba entre otras cosas, dar vista a las autoridades competentes —IFE, Ministerio Público federal, Congreso de la Unión— de las irregularidades cometidas por el Presidente Fox y el Consejo Coordinador Empresarial, para que se siguieran los procedimientos legales correspondientes y, en su caso, se aplicasen las sanciones.

“6. Asume la doctrina de los actos propios para pasar por alto las campañas negras y desvirtuar los señalamientos de la Coalición: si tú hiciste campaña negra no puedes alegarla, cuando lo que estaba en juego es la calidad del proceso electoral, independientemente de quién cometa las irregularidades.

“7. No hay un análisis de cómo el conjunto de las irregularidades impactaron en el proceso. Es básicamente una resolución que contradice una a una las irregularidades invocadas, sin comprenderlas y argumentarlas en su integridad.

“8. Más que una sentencia parece una contestación de demanda y los magistrados parecen abogados de una parte demandada inexistente.

“9. Hay muchos análisis incompletos, así por ejemplo, cuando se estudian las menciones de los noticieros de radio y televisión a los candidatos, se dice que Andrés Manuel López Obrador fue el candidato que tuvo más menciones en ellos, pero no se dice que fue el candidato con más menciones negativas.

“10. La aprobación del dictamen no fue producto de una deliberación pública entre argumentos y razones. El órgano colegiado pierde sentido y no le da a la sociedad la posibilidad de conocer las distintas posturas y matices entre los magistrados. Hay por tanto un déficit con la transparencia y con el principio de acceso a la información. Es un Tribunal opaco.

“11. Señala que las irregularidades no fueron determinantes y graves para invalidar el proceso, pero no indica bajo qué condiciones esas

irregularidades hubiesen sido consideradas graves y determinantes para la anulación. Hay un déficit de argumentación en donde la carga de la prueba y la argumentación correspondió, según el dictamen, en exclusiva a la Coalición, cuando le debió corresponder al Tribunal, dado el carácter no contencioso de la calificación electoral y el papel que constitucionalmente le corresponde.”⁵¹

Continúa señalando el autor en cita: “...Estos señalamientos y otros más, juzgarán al Tribunal como un tribunal político subordinado al poder en turno. El juicio del presente, del futuro y de la historia no les será favorable. En elecciones pasadas, el Tribunal aplicó lo que se conoce en la teoría electoral mexicana "causal abstracta de nulidad" y con ella anuló tanto elecciones de gobernador como de alcaldes y de Diputados. Esa causal estima que un proceso electoral es inválido si no se respetan los principios constitucionales de libertad de sufragio, equidad en los procesos electorales, certeza e independencia de las autoridades electorales. En esta ocasión, el Tribunal no hizo uso de la misma y, lo que es peor, se olvidó de preceptos legales secundarios que le obligan a allegarse de elementos probatorios y de suplir la deficiencia de las impugnaciones, dado el carácter de orden público y la trascendencia que los procesos electorales tienen para presumir la existencia de un Estado de derecho y la vigencia de la democracia.”⁵²

⁵¹ Cárdenas García, Jaime. Óp. cit. Pp. 50-52.

⁵² Ídem Pág. 52-53.

2.5. Otros Sistemas electorales

Estados Unidos

Los Estados Unidos cuentan con una constitución que data de 1789, su sistema político es de una república federal presidencialista. Su sistema de elección es indirecto, debido a que no es por medio del voto directo de los ciudadanos, sino mediante el voto a favor de Colegios Electorales, que eventualmente emitirán su voto para elegir Presidente. La constitución norteamericana en su artículo segundo, sección primera, establece la existencia de electores presidenciales los cuales integran lo que la doctrina denomina Colegio Electoral, que es un intermediario entre la voluntad de los ciudadanos y la designación final del Presidente. El funcionamiento de este sistema electoral se basa en una premisa principal que consiste en que el partido que triunfa en un distrito electoral obtiene un voto electoral a su favor y si éste gana los distritos electorales necesarios para considerar que ganó en todo el Estado, se le otorgan dos votos electorales más.⁵³

El Colegio Electoral se constituye por un grupo de electores, quienes son nominados por los miembros de los partidos al interior de cada Estado. El día de las elecciones se elige a los electores y no al Presidente, ese mismo día los electores se reúnen en la capital de su Estado y emiten los votos definitivos para la elección del Presidente y del Vicepresidente. La fórmula electa requiere de 270 votos electorales, cada Estado tiene un número diferente de votos de acuerdo a su población. Los electores comprometen todos los votos correspondientes a su Estado a favor del candidato que

⁵³ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Versión electrónica, versión en español, (Consultado el 18/11/2007) disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa.html/>

haya tenido la mayoría de votos en dicho Estado aunque la victoria se de por un margen reducido.⁵⁴

El origen del colegio electoral se encuentra en el sistema de elección indirecta del Presidente Norteamericano que se adoptó por la convención reunida en Filadelfia de 1787. Durante las reuniones existían propuestas encontradas entre el dejar la elección del Presidente en manos del pueblo, por medio de una elección por voto directo ó el que la designación del Presidente fuera por medio del Congreso; “la experiencia tenida particularmente en Nueva York y en Massachusetts demuestra que la elección del primer magistrado por el pueblo es una manera conveniente y a la vez exitosa, el Presidente debe actuar para el pueblo, no para los Estados”⁵⁵

También existían oposiciones respecto a la forma de elegir al Presidente que sostenían que, el pueblo podría ser o estar desinformado y desorientado por algunos insidiosos. Se calificaba la propuesta de la elección directa como “radicalmente viciosa”, se temía que algún grupo pudiera controlar la presidencia; “los Estados más poblados, combinándose en favor de un individuo, podrían llegar a controlar la elección, y los que se alineaban en contra de la participación popular directa temían que esta produjera disturbios peligrosos”.⁵⁶

El análisis que realiza Alexander Hamilton, propone la importancia de dar la menor oportunidad posible al tumulto y al desorden. La elección del

⁵⁴ **Aguirre, Pedro.** *Estados Unidos: Sistemas políticos y electorales contemporáneos.* México. Instituto Federal Electoral, 2001. Pág. 20.

⁵⁵ **Pierce, Neal R., and Longley, Lawrence D.** *The People's President.* Nueva York. Simon and Schuster Eds. 1998. Pág. 42.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 43.

Presidente hecha solamente por el Congreso, podría llevar a la intriga y a la corrupción. Por un lado y por el otro lado, al realiza la elección directa es decir, la que esta en manos del pueblo, podría poner al proceso sujeto a las emociones de las masas. Alexander Hamilton sostenía que la elección del Presidente debería llevarse a cabo por un número reducido de individuos electos por sus mismos conciudadanos. Este cuerpo colegiado de electores sería mucho menos susceptible frente a la agitación y sacudidas violentas.⁵⁷

La solución entonces se dio en un rango intermedio dando origen a la creación del Colegio Electoral, conformado por electores que serían designados en cada Estado y dichos electores votarían, posteriormente, para elegir al Presidente. Actualmente los electores son seleccionados con base a una elección popular, de tal forma que, la elección presidencial es indirecta ya que los votos emitidos por los ciudadanos norteamericanos no son la fuente primaria de la decisión, pero sí son la base de la decisión electoral final.⁵⁸

En la actualidad se eligen 538 miembros al Colegio Electoral; así, los ciudadanos de cada uno de los Estados y del Distrito de Columbia eligen a una planilla de electores que coincidan ideológicamente con alguno de los distintos candidatos a la presidencia. El resultado de este sistema de elección hace que el voto popular pase a un segundo plano. En teoría, es perfectamente posible que un candidato obtenga la presidencia con menos votos que alguno o algunos de sus contrincantes. Sin embargo, casi siempre el candidato triunfador ha gozado del apoyo de la mayoría de la

⁵⁷ Aguirre, Pedro. *Estados Unidos: Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. Óp Cit. Pág. 23.

⁵⁸ Wallace S. Sayre y Judith H. Parris. Trad. María Rosa Andreotti. *La elección presidencial en EUA: el colegio electoral y el sistema político norteamericano*. Buenos Aires, Editora Distribuidora Argentina. 1980 Pp. 58-60.

población, como ha sido el caso en todos los comicios presidenciales de este siglo.⁵⁹

El sistema de partidos políticos surge desde los inicios de la estructura política y la consolidación del país, en el periodo de 1780 a 1790, con los republicanos y los federalistas, este sistema ha ido sufriendo modificaciones que se han aplicado a las nuevas formas políticas del sistema norteamericano. El sistema electoral de Estados Unidos ha actuado como un mecanismo inhibitor de la formación de terceros partidos Así, todos los intentos por establecer un tercer partido a lo largo de la historia estadounidense han fracasado.⁶⁰

En la actualidad en este país se ha consolidado un sistema bipartidista, donde el partido republicano y el demócrata son los principales partidos de mayor alcance, a pesar de la creación de nuevos partidos y candidatos independientes durante los procesos electorales. Estados Unidos y su sistema bipartidista en donde los dos partidos mayoritarios tienen la posibilidad verdadera de concebir un candidato para la presidencia. El sistema de partidos políticos tiene como primer referente las diferencias de opinión entre los principales colaboradores del presidente Washington.⁶¹

En relación al financiamiento hacia los partidos políticos en Estados Unidos, la primera enmienda de la Constitución consagró la libertad de asociación, mientras los Estados regulan algunas acciones como elecciones primarias y elección de delegados al colegio electoral, existen leyes federales que

⁵⁹ **Pedro Aguirre.** *Estados Unidos: Sistemas políticos y electorales contemporáneos.* Óp Cit. Pág. 24

⁶⁰ **Cushman Coyle, David.** *The United States Political System and How it Works.* New York, New American Library, 1954 Pág. 19.

⁶¹ **Leon D. Epstein.** *Political Parties in the American Mold.* Madison, University of Wisconsin press, 1986. Pág. 32.

regulan diversos aspectos de la elección presidencial como el financiamiento y acceso a medios.⁶²

En opinión de Jorge Alcocer, el financiamiento público, esta ligado al tipo de subsidio que busca apoyar las campañas electorales más que al funcionamiento permanente de los partidos, este se destaca por estar diseñado de modo tal que, garantiza un trato preferencial a los partidos mayores, el resultado de todas las enmiendas a las reformas de la década de los setenta se refiere sobre todo al establecimiento de un tipo de financiamiento público para las elecciones presidenciales y el establecimiento de topes a las contribuciones privadas a las campañas electorales.⁶³

La ley permite formar comités de acción política (PAC'S) a ciertos grupos de presión, mediante los cuales se puede donar al candidato o al partido un máximo de cinco mil dólares, esta forma de apoyo es conocida como *hard money*, el cual esta regulado por el gobierno a diferencia el *soft money* que es dinero no controlado por límites y puede entrar cualquier cantidad de dinero a los partidos pero no al candidato. Dentro de esta forma, suelen crearse fundaciones o asociaciones cuya función final es recaudar fondos para el partido o para financiar al candidato en la campaña.⁶⁴

Hasta ahora no ha habido límites para el *soft money*, este ha sido captado por los partidos nacionales, y transferido a la hacienda del partido del Estado en que se utilizará para las actividades generales en el oficio del

⁶² Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Versión electrónica, versión en español, (Consultado el 18/11/2007) disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa.html/>,

⁶³ Alcocer, Jorge. *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993. Pág., 189.

⁶⁴ Leon. D. Epstein. *Political Parties in the American Mold*. Madison, University of Wisconsin press, 1986 Pág. 54.

partido; tales como, registro del votante. El “dinero suave” aparentemente no se utiliza para apoyar a los candidatos, no se regula bajo leyes federales, y no se tiene ningún límite establecido en las cantidades que pueden ser contribuidas. Este se ha utilizado cada vez más para pagar el anuncio político que apoya indirectamente a candidatos particulares transmitiendo sus opiniones.⁶⁵

Los límites del financiamiento hacia los partidos políticos en Estados Unidos son dos mil dólares por candidato, cinco mil dólares a un comité de acción política y veinticinco mil dólares a todos los candidatos y partidos. Bajo la legislación, nuevamente aprobada, se ha doblado el límite individual de la contribución. Esta legislación fue patrocinada inicialmente por Senador John McCain, uno de once Senadores republicanos que votaron en última instancia por la medida. Estos límites se aplican a los individuos, técnicamente las corporaciones y los sindicatos les prohíben de hacer contribuciones o gastos en las elecciones federales que han sido la fuente primaria del *soft money*.⁶⁶

Una fuente principal dentro del financiamiento de una elección presidencial es el financiamiento público, el cual significa que los candidatos presidenciales calificados reciben fondos del gobierno federal para cubrir gastos válidos de sus campañas políticas. Para calificar y obtener el financiamiento público, los candidatos presidenciales deben primero cumplir con varios requisitos de elegibilidad, como el llegar a un acuerdo sobre una cantidad específica de gastos que se permitirán para la campaña. Una vez que la Comisión de Elecciones Federales determine que los requisitos de

⁶⁵ James A Reichley. *The Life of the Parties: a History of American Political Parties*. New Cork, The free press, 1992. Pág. 72.

⁶⁶ Ibid.

elegibilidad han sido cumplidos, ésta certifica la cantidad de fondos públicos a los que el candidato o el comité de convención, está autorizado.⁶⁷

Históricamente, la mayoría de los presidentes norteamericanos, han participado en reelecciones, en casi todos los casos se encuentra que los presidentes han estado por dos periodos presidenciales; en muy pocos casos han decidido reelegirse por más de tres periodos lo que resulta en una continuación de proyectos y políticas de Estado. Se ha mantenido una misma dirección política a pesar de la continuidad de presidentes por medio de la reelección, presentándose una importante alternancia democrática, lo que quiere decir que, los partidos políticos tienen una alta competitividad y han alternado periodos de gobierno entre sí. Regularmente entre los dos principales partidos, el republicano y el demócrata. De modo que dejan poco espacio para un tercer partido, que aunque estos partidos han participado en los procesos electorales presidenciales no han tenido éxito en su conquista presidencial.⁶⁸

Dentro de la Constitución de los Estados Unidos sobre reelección presidencial, la enmienda XXII del 27 de febrero de 1951 menciona que: “No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un período para el que se haya elegido como Presidente a otra persona”.⁶⁹

⁶⁷ Federal Election Commission. *Federal Campaign Finance*. Federal Campaign Finance Laws, versión electrónica, (citado 15/11/2007) disponible en: www.fec.gov/law/feca/feca.pdf

⁶⁸ Ibid. Pag. 91.

⁶⁹ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. “Enmienda XXII”, versión electrónica, versión en español, (citada 15/11/2007) disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa.html/>

España

El sistema electoral español es formalmente proporcional y se concreta en los artículos de su Constitución: 68. 1 (un número de Diputados del Congreso entre 300 y 400 y sufragio igual), 68. 2 (circunscripciones provinciales con una representación mínima de cada provincia y resto de los escaños según criterio demográfico), y 68. 3 (criterio de representación proporcional).

Estos preceptos constitucionales son completados con la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General: artículos 162. 1 (número de Diputados fijado en 350), 162. 2 (mínimo de dos escaños por provincia), 163. 1 (fórmula D'Hont, con un umbral mínimo de 3% de los votos en la circunscripción para que un partido pueda obtener escaño).

Resumiendo los caracteres del sistema electoral español, presenta los siguientes factores:

- a) Favorece a los dos partidos políticos más importantes y discrimina al tercero y cuarto (partidos en el ámbito del Estado).
- b) Favorece a los partidos nacionalistas con peso en una Comunidad Autónoma frente a otros partidos con voto más numeroso, pero disperso.
- c) Las provincias con escasa población están sobre representadas comparadas con las provincias muy pobladas.
- d) El índice de proporcionalidad es el más bajo de Europa.
- e) Tiene una alta barrera electoral, que impiden a partidos con apoyo social significativo alcanzar un escaño y el desperdicio de un alto número de votos (sobre tres millones) y
- f) Las listas electorales son cerradas y bloqueadas.

Estas características dan como resultado que el voto del ciudadano que vota al partido ganador en las elecciones generales puede valer cuatro o

más veces aún que el voto del ciudadano madrileño que vota al tercer o cuarto partido de ámbito estatal que consigue entrar en el Parlamento.⁷⁰

El sistema constitucional en España establece que tienen derecho al sufragio todos los ciudadanos españoles mayores de edad (18 años) que estén en pleno disfrute de sus derechos políticos.

El censo es el registro general de los ciudadanos con derecho al sufragio y, por tanto, quienes no aparezcan en su listado no pueden votar. La inclusión en el censo, que se complementa en el momento de la emisión del voto con la presentación del carnet de identidad, más la señalización que hace constar algún miembro de la mesa electoral en su copia, asegura la identidad, la idoneidad y el voto único del ciudadano. El censo electoral se elabora de oficio, es decir, el propio Estado, a través de la Oficina del Censo Electoral, se ocupa de la inscripción en el registro, de las altas y las bajas, a partir de los datos generales de la población censada. Los ayuntamientos son los encargados de la inscripción de sus residentes con lo que se garantiza la legalidad y la transparencia de las elecciones.⁷¹

Le corresponde velar por comicios libres y competitivos. La administración electoral comprende: las Juntas Electorales (central, provinciales y de zona), así como las mesas electorales. La Junta Electoral Central es un órgano permanente que tiene su sede en Madrid. Las juntas electorales provinciales radican en cada capital de provincia y las juntas electorales de zona se ubican en los municipios cabeza de los partidos judiciales. El

⁷⁰ Propuesta Legislativa para una democracia ciudadana. Sistema Electoral Español. Crítica. (Citado 20/11/2007.) Disponible en formato HTML. Consultable en Internet en <http://www.proyectointersur.org/sistema%20electoral.htm>

⁷¹ **Aguirre, Pedro.** *España: Sistemas políticos y electorales contemporáneos.* México, Instituto Federal Electoral, (Citado 20/11/2007), Formato Htm. Consultable en Internet: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/espana.htm>

mandato de las juntas provinciales y de zona termina 100 días después de las elecciones. Para asegurar su independencia, la ley confiere a los miembros de las juntas las garantías necesarias para evitar que puedan ser objeto de presión política.

La presentación de candidaturas (partidos, coaliciones o agrupaciones de electores) siempre se efectúa ante la administración electoral. La campaña electoral dura 15 días y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Los candidatos en liza nombran representantes – apoderados- para los actos y operaciones electorales; el apoderado nombra a dos interventores por cada mesa electoral, que necesariamente habrán de estar inscritos en esa sección.

Con respecto a los gastos y subvenciones electorales, toda candidatura debe tener un administrador electoral responsable de su contabilidad, quien debe responder sobre todos los ingresos y gastos realizados. El Estado subvenciona los gastos electorales a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, y el control legal de los mismos es muy estricto.⁷²

El sistema electoral de la monarquía parlamentaria española refleja así las exigencias que, en el inicio de la transición, plantearon los distintos actores políticos. Por una parte, los grupos y organizaciones de la derecha exigían un sistema electoral basado en el principio de mayoría; por otra, las organizaciones partidistas opositoras exigían un sistema de representación proporcional. Una vez más, la lógica de la negociación y el consenso se

⁷² Ídem

impusieron y en su proyecto electoral, Adolfo Suárez propuso una fórmula equilibrada entre ambos sistemas.⁷³

Argentina

El sistema electoral argentino es un sistema electoral presidencialista; esto significa que el Presidente es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno. La elección del Presidente es directa o semi-directa. El jefe de gobierno y su gabinete no son designados o removidos por el parlamento sino por el propio Presidente. Los órganos ejecutivo y legislativo están claramente separados, con base en el principio de separación de poderes.⁷⁴

Argentina es una república representativa, democrática y federal, dividida en 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires, que constituye un distrito federal como capital del país.⁷⁵

El sistema electoral argentino es de representación proporcional, es decir, para la integración de los órganos de representación popular (cámara de Diputados y Senadores) se privilegia la representatividad del mandato de los electores sobre el principio de gobernabilidad.

Cámara Nacional Electoral

La Cámara Nacional Electoral es la máxima instancia en materia electoral, entre sus principales funciones se encuentran:

⁷³ *Ibíd*em

⁷⁴ Constitución Política de la República Argentina. (Citado 19/11/2007) Consultable en: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

⁷⁵ *Idem*.

1. Levantar el Registro Nacional de Electores.
2. Ser la última instancia en el sistema recursal.
3. Designar una Junta Electoral Nacional por distrito (provincias y la Ciudad de Buenos Aires) con la antelación necesaria a fin de que queden integradas 60 días antes de la elección.

Juntas Electorales

Por su parte, las Juntas Electorales realizan las siguientes funciones:

1. Aprueban las boletas electorales.
2. Designan a los funcionarios de las mesas receptoras de votos
3. Deciden sobre impugnaciones presentadas en su distrito.
4. Realizan el escrutinio.
5. Proclaman a quienes resultaron electos en el distrito.

El voto en Argentina tiene las siguientes características: es individual; secreto y obligatorio (salvo para aquellos que están exentos). En 1912 se sancionó la Ley Electoral N° 8.871 (más conocida como Ley Sáenz Peña), que reemplazó el voto calificado por el sufragio universal, secreto y obligatorio y estableció el sistema de lista incompleta, para que las minorías puedan tener representación legislativa.⁷⁶

Para poder votar se requiere: ser ciudadano; haber nacido en la Argentina o ser argentino naturalizado o por opción; tener dieciocho años de edad cumplidos; no tener ninguna de las inhabilitaciones previstas en el Código Electoral Nacional; y estar incluido/a en el padrón electoral.

⁷⁶ **Aguirre, Pedro.** *Argentina: Sistemas políticos y electorales contemporáneos.* México, Instituto Federal Electoral, (Citado 20/11/207), Formato Htm. Consultable en Internet: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/argentina.htm>

Capítulo 3.

La Reforma Electoral.

3.1. La reforma electoral como parte de la reforma del Estado.

La reforma electoral es uno de los temas cardinales de la llamada reforma del Estado, tema del que es difícil en principio tener una idea concreta y clara por su vastedad y complejidad. Sin embargo, para entender en toda su dimensión la reforma electoral que es el estudio toral de este trabajo de recepción, es necesario conceptualizar y explicar en parte en qué consiste la llamada reforma del Estado.

Al respecto el autor Luis Aguilar Villanueva opina que “el concepto de reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos.”¹

La reforma del Estado es uno de los temas que forma parte esencial del debate político actual, que comprende diversos temas, por lo que conceptualizarlo en sí mismo, desligándolo de algún tema específico, resulta complejo, así que la manera mas accesible es primero establecer un par de preguntas básicas, la primera es ¿por qué reformar al Estado? y la segunda ¿para qué reforma del Estado?

¹ *Aguilar Villanueva, Luis F.* Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado. Colegio de la Frontera Norte. México. 1991. P. 19

Antes de responder a nuestras interrogantes es prudente recordar brevemente el concepto de Estado; a Nicolás Maquiavelo autor del "El Príncipe", se le atribuye haber utilizado el término Estado en la acepción moderna: para designar a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.² Este concepto que retomaba algunos elementos de lo que para los griegos era la polis y para los romanos la civitas y la res pública, nombre con el que se designaba al conjunto de instituciones políticas de la antigua Roma, es utilizado por Maquiavelo para designar a las formaciones políticas que surgen de la crisis de la sociedad medieval.

A mas de 500 años de haberse acuñado el término Estado, en su acepción moderna, surge el concepto de la reforma del Estado, que entraña la necesidad de rehacer al Estado, reinventarlo, pero para entender este proceso de transformación es preciso volver a nuestras interrogantes de partida; la primera de nuestras interrogantes nos lleva a las causas y orígenes de la reforma del Estado, primero en forma general y después particular, es decir atendiéndolo como un fenómeno mundial y después como un fenómeno que se da en México, por lo que es preciso analizar primero el marco histórico en el que se gesta el proceso de reforma de Estado; con esta intención retomo algunos hechos históricos acontecidos en el primer tercio del siglo pasado que determinaron el rumbo económico de los países capitalistas.

Con la caída de la Bolsa de Nueva York en 1929 se marca el inicio de la depresión económica que desembocó en la crisis económica de 1930, esta

² Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Ed. EDAF, S.A., Madrid, España, 1984. Pp.6 -20

crisis originó niveles de desempleo que se incrementaron paulatinamente dando lugar al cierre de numerosas fábricas y empresas; la iniciativa privada se vió imposibilitada para ofrecer soluciones a los problemas económicos obligando en consecuencia a los gobiernos a tomar medidas para evitar que los conflictos tomara mayores dimensiones; a esta crisis se le considera como el evento que marcó el quiebre del liberalismo clásico en el siglo XX.

Para aumentar el empleo y reactivar ciertos sectores económicos se consideraron adecuados los planteamientos del economista inglés John Maynard Keynes, quien sustentaba una política económica intervencionista por parte del Estado considerando que era el correctivo principal ante la crisis económica y el desempleo generalizado; las políticas keynesianas, tras su aplicación en la práctica tuvieron amplios resultados favorables en los ámbitos social, económico y político.³

Para la operación de las nuevas políticas económicas keynesianas se necesitaban profundas modificaciones en el aparato estatal existente en los años posteriores a la crisis económica de 1930, la inversión pública fue intensa y dinámica en la creación de infraestructura social (hospitales, escuelas, vivienda, carreteras, oficinas públicas, mercados), lo que dió estabilidad a la economía y consecuentemente proporcionó los trabajos necesarios para que la población pudiera obtener los satisfactores básicos, anulándose las amenazas de inestabilidad social; la política económica keynesiana generó un Estado planificador e interventor, la gran extensión

³ Sierra Lara, Yoandris. *La Transición al Socialismo en las Condiciones del Capitalismo Subdesarrollado Contemporáneo* (2006) Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006c/213/ citado el 02/04/2008

de las actividades del Estado tuvo resultados exitosos en términos generales.⁴

A largo plazo, el pacto social implícito que sustentaba al Estado de Bienestar en los países industrializados se fue debilitando conforme la capacidad fiscal del Estado se deterioraba para hacer frente a la magnitud del gasto público, que lo mismo se dirigía para la producción de bienes y servicios, que para sostener las políticas sociales universales y el extendido sistema de seguridad social, ahora abultado como consecuencia del incremento en los trabajadores al servicio del Estado. Las crisis económicas comenzaron en los países subdesarrollados, con sistemas fiscales débiles, la capacidad financiera de los gobiernos era precaria para solventar dichos gastos, pese a que las carencias eran mayores.

En todos los casos, la participación del Estado en la economía, medida como proporción en el producto interno bruto aumentó progresivamente, por ejemplo, la participación del Estado en la economía en América Latina aumentó de un promedio de 10-20 por ciento en los años sesenta, a 40-50 por ciento a mediados de los ochenta. En México, este indicador pasó de 9 a 50 por ciento en ese mismo lapso.⁵

La intervención del Estado en la economía, comenzó a mostrar el lado negativo durante los años setenta, ya que es en esta década cuando empezaron a manifestarse múltiples desequilibrios económicos derivados de un excesivo endeudamiento interno y externo; crisis fiscales como

⁴ Idem

⁵ **Pérez Fernández del Castillo, Germán.** "*Reforma del Estado*", en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll; México, 2000, p. 625

resultado del excesivo gasto público del Estado, que en conjunto pusieron a la vista en países desarrollados el riesgo de nuevas crisis económicas, que en países con menor desarrollado efectivamente acontecieron.

Lo anterior no era nuevo, desde que se dió a conocer el planteamiento keynesiano hubo algunas críticas sobre el costo de las medidas propuestas y sus posibles consecuencias en las finanzas públicas en el largo plazo, sin embargo el asunto fue relegado ante la urgencia de superar la depresión económica, que sin lugar a dudas se logró mediante la aplicación de este modelo económico; y gracias a las elevadas tasas de crecimiento experimentadas durante las siguientes décadas (1940-1970) hicieron poco relevante la cuestión de la capacidad de financiamiento del Estado y sus efectos inflacionarios, que sobrevendrían a la postre. Estos fueron precisamente sus puntos débiles.⁶

México es el claro ejemplo de este crecimiento estatal descontrolado con eventual crisis financiera derivados de un excesivo endeudamiento interno y externo; crisis fiscal como resultado del excesivo gasto público del Estado. Aquí la legitimidad del Estado se sustentó en la creación de instituciones y políticas sociales que elevaron los niveles de empleo y bienestar social para segmentos importantes de la sociedad. La ampliación de funciones estatales entre 1970 y 1974 fue resultado de la creación de instituciones tan diversas como las siguientes: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; la Procuraduría Federal del Consumidor, el Consejo Nacional de

⁶ **Sierra Lara, Yoandris.** *La Transición al Socialismo en las Condiciones del Capitalismo Subdesarrollado Contemporáneo* (2006) Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006c/213/ citado el 02/04/2008

Ciencia y Tecnología, y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores. Como parte de esta ampliación se elevó significativamente el presupuesto de Conasupo, y se promulgaron las leyes de Reforma Agraria y Federal de Aguas.⁷

De lo apuntado encontramos la respuesta a nuestra primer interrogante, ¿por qué reformar al Estado? En México el proceso de reformas estatales inicia a principios de los ochenta, proviene de la urgente necesidad de disminuir el enorme déficit fiscal, pero también influyó la alarmante falta de credibilidad de la población en el Estado, en el gobierno y en la administración pública que para estas épocas ya se mostraba alarmantemente obesa, sin eficiencia, ni eficacia ante la realidad social existente en el país.⁸

Ahora bien, una vez que se ha contestado el ¿por qué reformar al Estado? se impone necesario responder la segunda interrogante planteada en líneas que anteceden ¿para qué reformar al Estado? Una posible respuesta es que la intención de reformar al Estado es para lograr que sea eficiente y eficaz, y asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país, cuestión que, en realidad puede lograrse por diversas vías, que dependerán los fines que se deseen.

La reforma del Estado puede plantearse de acuerdo a un diagnóstico a partir del cual se establecen los objetivos, no existe una sola reforma estatal, sino que ésta avanza en diversas esferas en las existen deficiencias

⁷ Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Reforma del Estado*, en *Léxico de la Política*, Op. cit. p. 625- 626.

⁸ González Sánchez, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997, p. 52.

que ocasionan problemas al desempeño eficiente y eficaz de las acciones estatales.

Uno de los aspectos centrales de la reforma del Estado es la revisión de las formas de gobierno. Con la revisión y actualización de las capacidades de Gobierno, se obtiene mayor gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Las capacidades del gobierno son fundamentales para que el Estado pueda cumplir sus compromisos con la población. Un Estado con capacidades realiza eficaz y eficientemente sus funciones suscitando un aliento positivo al funcionamiento económico en general. Por el contrario, si declina el crecimiento económico, las repercusiones para el bienestar social serán adversas, pues aumentan el desempleo, la pobreza, los ingresos de las familias caen y también los ingresos fiscales se reducen. Ello acentúa la disminución de las capacidades del Estado para realizar adecuadamente sus funciones y sus responsabilidades sociales y económicas.⁹

En este sentido es de destacar que las características de una reforma de esta naturaleza son particulares, responden a las condiciones individuales de cada Estado, es decir obedecen a su historia, a sus condiciones políticas, económicas y sociales, entre otros factores, así como a los aspectos coyunturales imperantes; no obstante, existen lineamientos muy generales y enfoques dentro del que se pueden encuadrar estos procesos de reforma de Estado.

⁹ **Uvalle Berrones, Ricardo.** *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, p. 96.

Los enfoques sobre la reforma del Estado, se dan en atención al fin último que se persigue en los lineamientos políticos económicos de un Estado, dentro de estos enfoques destacan tres que permiten trazar desde distintas perspectivas teóricas el peso que se asigna al Estado y al mercado, con sus respectivas implicaciones. Estos enfoques son el neoliberal, que está asociado a la propuesta del Estado mínimo, el neoinstitucionalista vinculado al Estado moderado y el neointervencionista que postula el Estado dinámico. Cada una de estas propuestas llevadas a la práctica, han significado reformas en el papel y funciones del Estado y, en grado diverso, cambios en la administración pública.

A su vez, tenemos que la reforma del Estado con independencia de su enfoque, puede encuadrar en dos categorías que se dan en atención al ámbito en que operan, es decir reformas de fondo o de forma; para Koldo Echebarría Arizabarreta la reforma del Estado, dada su amplitud, puede separarse en dos categorías, las institucionales y las sustanciales. Las reformas institucionales afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, vale decir, la forma en que los poderes del Estado están organizados y se relacionan con el entorno para diseñar y aplicar las políticas públicas, son reformas de procesos. Las reformas institucionales pueden subdividirse en dos grandes modalidades, la reforma política y la reforma administrativa. Las reformas sustanciales se vinculan con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances.¹⁰

¹⁰ Echebarría Arizabarreta, Koldo. "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en Reforma y Democracia, Revista del CLAD No. 18, Caracas, Ven. Octubre de 2000. pp. 1-4. www.clad.org.ve/rev18/echebarr.pdf.

Para José Juan Sánchez González el concepto de reforma del Estado en el contexto mexicano tiene tres significados básicos: 1) por su posición; 2) por sus objetivos; y 3) por su enfoque.

En la orientación de la reforma del Estado pueden distinguirse cinco posiciones perfectamente diferenciables, la posición económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica.

1. La *posición económica* se basa en que la Reforma del Estado conlleva la nueva inserción del país en una economía globalizada, de creciente interdependencia global, cuyos equilibrios económicos y políticos se modificaron ante la caída del bloque socialista. La mayor parte de las interpretaciones sobre las causas de la crisis económica que conducen a la reforma del Estado se sustentan en la crisis del Estado Benefactor, apoyado por políticas económicas keynesianas.¹¹

Por otro lado Carlos Bresser Pereira sostiene que la reforma del Estado corresponde a la influencia de la globalización y del entorno mundial, de la cual ningún país puede escapar, por lo que la mejor manera de enfrentarla es vincularse mediante la asociación con Estados Unidos a través de acuerdos comerciales y de integración económica que logren la mayores ventajas posibles para todos los países en condiciones de asimetría en todos los órdenes.¹²

¹¹ Sánchez González, José Juan. Op. cit., pp. 42 -42.

¹² Bresser Pereira, Carlos. *Reformas económicas y crecimiento económico*. Eficiencia y política en América Latina" Carlos Bresser Pereira; Adam Przeworski, et. al., Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata, Alianza Universidad, Núm. 816, Madrid, 1992. Pp. 31-35

2. La *posición política* sostiene que la reforma del Estado representa la 'refundación' del Estado mexicano, puesto que las reformas económicas del Estado han significado el abandono del estatismo nacionalista que surge después de la Revolución, por la adopción de planteamientos ligados al Neoliberalismo a través de la recuperación del papel del mercado, dejando al Estado de manera gradual la responsabilidad de la provisión de satisfactores básicos.¹³

En otra interpretación política, la reforma del Estado es una necesidad ineludible de la reestructuración de las fuerzas económicas en el país, lo cual requiere que el Estado en general y las relaciones de poder en particular se acoplen a las necesidades de acumulación y regulación del capitalismo en el ámbito nacional respondiendo de este modo a la dinámica del capitalismo a escala global.

Es claro que la interrelación económica y política implica dos procesos unidos pero a la vez diferenciables, la reforma económica persigue la eficiencia económica por medio de la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, incluyendo la disminución de la intervención directa del Estado en actividades productivas. En lo que concierne a la reforma económica las políticas centrales son la apertura, la privatización, el diseño y aplicación de mejoras regulatorias en el ambiente económico. La reforma política pretende que el gobierno y la administración pública se acerquen de manera eficiente a satisfacer las demandas de la

¹³ Sánchez González, José Juan. Op. cit., p. 45-47.

población, lograrlo exige reglas transparentes en las competencias electorales y la alternancia en el poder.¹⁴

Por tanto, la reforma del Estado abarca lo económico y lo político. En la reforma política se promueve el reacomodo del Estado como poder y como aparato (administración pública) para la atención de dos factores primordiales: en primer término, las condiciones de gobernabilidad del régimen que exhibía su anquilosamiento y atraso y, en segundo lugar, la “readecuación” del modelo de crecimiento económico a las nuevas condiciones internacionales.

El proceso de reforma estatal en México inició a mediados de los setenta, pero es a partir de 1982 cuando inició una reforma política que ha modificado profundamente el papel del Estado mexicano.

3. Desde una *perspectiva social* la reforma del Estado es un tema singularmente complejo y en el que existe mucho menos acuerdo. En este caso se percibe un equilibrio entre las posturas que buscan que la intervención estatal no lleve al intervencionismo excesivo del pasado reciente ni al Estado mínimo propuesto al comenzar los ochenta. En general, la perspectiva social está muy ligada a la reforma política pues en la medida en que se promueva y garantice la participación de la diversidad de actores sociales y sus demandas se establece una participación

¹⁴**Bazdresch Parada, Carlos.** “Las implicaciones económicas de la transición a la democracia”, en José Luis Barros Horcasitas, et al. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, Universidad Autónoma de Guadalajara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, pp. 31-35.

corresponsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir, se alienta la recuperación de lo público.¹⁵

4. La *posición administrativa* considera que, efectivamente, las grandes transformaciones materiales han empujado al Estado hacia un nuevo papel, al modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado. Desde la perspectiva administrativa pueden distinguirse tres momentos en las reformas recientes del Estado, en el primero se registra la transformación del papel del Estado durante el segundo, hay una reestructuración y la reducción del sector público y, por último, el tercero, determinan los recortes en la asignación de personal.

5. Por su *posición jurídica*, se entiende a la reforma del Estado como un proceso de reformas constitucionales o de la norma fundamental. Si bien una reforma del Estado puede ir acompañada de cambios en la Constitución, no todas las reformas estatales requieren de modificaciones jurídicas en ese nivel. Bajo consideraciones jurídicas también se incluye una visión de reforma del Estado de acuerdo al grado de eficiencia de la justicia. Esta es una dimensión de suma importancia pues gran parte de la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones depende de la impartición de justicia que, en el caso de México, es fuertemente cuestionada por la gran mayoría de la población. Las grandes transformaciones económicas mundiales también son el origen de los cambios jurídicos y el derecho contribuye a orientar y a estabilizar el proceso de cambios que se dan

¹⁵ **Canto Chac, Manuel** "*Conceptos del desarrollo social*", en Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo; Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII legislatura, Palacio Legislativo, abril de 2000, pp. 91-108; José Juan Sánchez González, Op. cit., p 50-51

constantemente. La dimensión de la justicia es un área eminentemente del Estado y es de los ámbitos más resistentes al cambio.¹⁶

La reforma del Estado por sus objetivos se puede distinguirse en ocho diferentes, a saber:

1. *Modernización.* La reforma del Estado es concebida como la vía para alcanzar la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, extender la democracia y la justicia social. La reforma se originó a partir del diagnóstico de la crisis del Estado, en el cual las fallas de la intervención estatal se tradujeron en ineficiencia económica y en la falta de justicia social. Se dio una ‘sobrecarga’ de demandas y presiones políticas y sociales que ocasionaron enormes déficit fiscales y propiciaron serios problemas para lograr el crecimiento económico. Esta modernización es dirigida ‘desde arriba’. La modernización es ante todo la capacidad para responder con la creación de instituciones que respondan al cambio.¹⁷

2. *Inserción en la economía mundial.* Los cambios en la economía mundial caracterizados por la aplicación de los avances científicos–tecnológicos a la producción de bienes y servicios, la creciente interdependencia de las economías con los mercados internacionales, el creciente comercio interregional e intrafirma, las transformaciones en los mercados financieros han empujado al Estado a adecuarse, y a modificar sus estructuras económicas internas para no rezagarse ante la intensa competencia internacional. Las tendencias de la globalización le restan al Estado áreas

¹⁶ Idem. P. 56

¹⁷ Ibidem P. 57

de intervención pues los acuerdos comerciales y de integración limitan la participación del Estado por diversos mecanismos.¹⁸

3. *Vigencia del Estado de Derecho.* En el marco de un estado de derecho las reformas deben realizarse conforme a las disposiciones jurídicas vigentes. Se enfatiza la viabilidad de la participación democrática sin modificar las normas fundamentales. Algunos de los ámbitos de la reforma del Estado como búsqueda del estado de derecho son el sistema de partidos, los poderes y las instituciones que conforman la Federación y el conjunto de libertades consagradas en la ley.¹⁹

4. *Adelgazamiento del Gobierno.* Para responder a los acelerados y profundos cambios de la economía mundial y para resolver los graves desequilibrios internos el Estado mexicano recurrió a la reducción del tamaño del sector público (1982-1994). Se trata de un planteamiento incorrecto pues se asocia eficiencia con tamaño, lo importante es que el Estado funcione adecuadamente ante las nuevas condiciones económicas y el avance de la democracia.

5. *Cambio en la gestión Gubernamental.* Los cambios en la gestión gubernamental “desencadenan” cambios en la política, provocando la reforma del Estado. Cambia el aparato gubernamental (sector público) y su modo de operación, cambia también el sistema político. “desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, corresponsabilizar a los ciudadanos, exigir calidad y oportunidad en la provisión de los servicios públicos configuran nuevas formas de calificar y participar en los asuntos públicos. Se va

¹⁸ Ibídem p. 58

¹⁹ Ibídem P.59

incrementando progresivamente la participación de los ciudadanos en materia de servicios públicos.

6. *Transición a la democracia.* Muchos autores confunden la transición democrática como sinónimo de reforma del Estado, ambos conceptos tienen significados muy diferentes. Los cambios estructurales de la economía mexicana, en el marco regulatorio y las transformaciones experimentadas en el aparato estatal, sí están vinculadas a un proceso de transición: Transición y reforma del Estado son dos dimensiones que confluyen pero son diferentes.²⁰

De acuerdo con Javier Hurtado, “transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es preciso- el inicio de disolución de un régimen autoritario - el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición.”²¹

7. *Liberalización económica y política.* La reforma del Estado es vista como un proceso simultáneo de liberalización económica y política, en virtud de que son esferas sumamente interrelacionadas. Los procesos de apertura comercial disminuyen la autonomía de los gobiernos nacionales, pues la capacidad de controlar las variables económicas domésticas se pierde ante la influencia de los mercados mundiales. La apertura económica y comercial

²⁰ Hurtado, Javier, “Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político”, en *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Universidad de Guadalajara, FLACSO y Miguel Porrúa, México, 1991, p. 134.

²¹ Idem. P. 134

contribuyen a limitar el margen de maniobra de los factores de la producción y del gobierno, los procesos económicos están sumamente ligados a la economía mundial. La relación entre liberalización económica y democracia no es directa, ni automática, pero se retroalimentan.²²

8. *Ajuste estructural*. El ajuste estructural fue aplicado con la finalidad de lograr los equilibrios macroeconómicos, promover el crecimiento y, a la postre, avanzar en el desarrollo social y político de los países de menor desarrollo. Las políticas de ajuste estructural fueron prácticamente las mismas para todos los países de América Latina, por lo que no respondieron a las especificidades de cada sociedad, por lo que sus resultados no fueron condujeron al crecimiento sostenido. El ajuste estructural ha sido cuestionado por agravar la situación económica y financiera de los Estados de los países en desarrollo y ante las negativas consecuencias sociales del ajuste acentuaron la crisis de legitimidad del Estado.²³

Por último, los enfoques bajo los que se puede dar la reforma del Estado son tres:

1. El neoinstitucionalismo. Combina las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones que existen entre la economía y las instituciones. Para esta teoría las instituciones desempeñan un papel central, positivo o negativo, en la dinámica del funcionamiento económico. Las instituciones generan incentivos para los agentes económicos y los grupos sociales, generando certidumbre y estabilidad económica política y

²² Sánchez González, José Juan. Op. Cit. Pp. 64-66.

²³ Sánchez González, José Juan. Op. Cit. Pp. 56-67.

social. El neoinstitucionalismo critica la teoría económica convencional por atender solamente los aspectos productivos, sin incluir como aspectos centrales los costos de los derechos de propiedad (la propiedad es una institución) entre los dueños de los recursos, los trabajadores las mercancía y los consumidores en general.

El Estado es una institución central para la sociedad, su organización económica e institucional que produce reglas para todos los individuos, los agentes económicos y actores sociales y políticos. El papel del Estado es como institución es diferente a otras instituciones porque tiene el derecho exclusivo de fijar y modificar las reglas que rigen en el sistema o en los subsistemas que lo integran. “Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas”, es la única organización que articula las múltiples instituciones estatales, paraestatales y sociales. El mercado es un institución compleja, en el existen reglas y normas que ordenan su funcionamiento para que las transacciones se realicen eficientemente. Esto es, el mercado se desarrolla en un marco institucional en el cual se realizan todo tipo de intercambios. El Estado crea y refuerza las instituciones del mercado para influir en la conducta de los agentes.

Para el Estado es indispensable un sector público bien desarrollado, y un grupo gobernante con gran capacidad para impulsar la gestión pública eficiente y para crear consensos para todas sus acciones, especialmente, si se embarca en proceso de reforma. Para el desarrollo del sector público es esencial la implantación de modernas tecnologías en informática, avances en procedimientos administrativos adecuados al entorno institucional, promover la especialización de alto nivel para las múltiples tareas que

desarrolla, promover mecanismos de vinculación con grupos de la población y el sector privado.²⁴

2.- Enfoque neoliberal. Para este enfoque la globalización impone cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como principales objetivos reducir la intervención gubernamental mediante la privatización y la desregulación, medidas que redundan en el fortalecimiento de las finanzas públicas; ejecución de la apertura comercial. El crecimiento económico es un resultado del grado de libertad del funcionamiento de los mercados, por lo que deber promoverse con diversas medidas su óptimo desempeño.

La propuesta neoliberal sólo puede ser exitosa si cuenta con un aparato gubernamental muy bien organizado, eficiente y eficaz para generar, coordinar y promover las condiciones de los mercados. En este enfoque el papel del Estado tiene un papel regulador y político. Suprime las funciones de intervención directa en la economía y reduce sustancialmente las redistributivas. El enfoque neoliberal considera que la intervención estatal obstaculiza el desempeño del mercado, por lo que su propuesta de reforma del Estado se centra en fuertes reducciones del tamaño y en cambios sustanciales en las funciones del Estado. Las transformaciones de Estado, entre las que se ejecuta la modernización del sector público, incluyen la privatización o liquidación de empresas públicas, la transferencia de ciertos servicios a empresas privadas, y los cambios que se requieran para lograr y mantener las finanzas públicas sanas.²⁵

²⁴ Idem- 67-71

²⁵ Ibidem 67-71

3. Enfoque Neointervencionista. Este enfoque resulta del balance de los resultados de los dos anteriores. La reforma del Estado no es vista como mera reducción de dimensiones de entidades, personal y funciones. Se preocupa por que estas medidas se justifiquen por la reestructuración y asignación eficientes, defienden la privatización selectiva de empresas públicas para que el Estado concentre recursos en áreas estratégicas

La liberalización comercial debe ser regulada y gradual conforme al comportamiento de la economía nacional y de los socios comerciales. Dado que la apertura comercial y el mercado son insuficientes para lograr la reestructuración económica. Su propuesta apunta a fortalecer la capacidad productiva interna, la élite burocrática debe coordinar ese esfuerzo, corrigiendo fallas tanto del excesivo intervencionismo como de la apertura indiscriminada y la acelerada desregulación. El Estado debe transformarse para responder a la nueva racionalidad pública, apoya el saneamiento financiero de las empresas públicas pero no a costa de la desaparición de áreas operativas importantes, ni del recorte indiscriminado del gasto, ni con despidos de personal que incluyen trabajadores especializados. Reconsidera el rol empresarial del Estado para aceptarlo en empresas muy específicas, si las necesidades sociales y de la economía así lo justifican.²⁶

A manera de resumen presentamos un cuadro con los posibles ámbitos de la reforma del Estado:

²⁶ Ídem. pp. 67-71.

REFORMA DEL ESTADO	
Ámbito de la Reforma	Medidas
Reforma electoral y reorganización de los partidos políticos	Fortalecimiento de los órganos electorales. Selección transparente de las autoridades electorales. Aplicación de sistemas de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. - Diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana.
Descentralización y Desconcentración Administrativas.	Transferencia de funciones y recursos a Estados y Municipios. Respeto a las identidades locales, regionales y étnicas. Promoción y garantías a la participación.
Reformas al gobierno y a los poderes públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de la reforma administrativa y establecimiento del servicio civil de carrera. - Establecimiento de un régimen de responsabilidades de servidores públicos. - Fortalecimiento del poder legislativo. - Fiscalización del gasto público - Liquidación y privatización de empresas estatales. - - Liberalización comercial.
Reforma laboral.	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores (flexibilización laboral) con miras a debilitar el corporativismo y el sindicalismo.

Elaborado a partir de la información de Germán Pérez del Castillo, *Reforma del Estado*, Léxico de la Política, Op.Cit., pp. 626-628; Porfirio Muñoz Ledo, Coordinador, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM.

Como se expuso al iniciar este capítulo, hablar de reforma del Estado implica una gran diversidad de temas que pueden desarrollarse en ámbitos diversos, sin embargo, de la experiencia retomada por otros países que han emprendido estos proceso queda claro que no siempre se logra el objetivo planteado, en este sentido Alberto Athié Gallo y Rodrigo Guerra López reflexionaron luego de hacer una breve reseña de la reforma de Estado emprendida por la extinta Unión Soviética e Inglaterra concluyendo que "...ambos casos, el soviético y el inglés, nos muestran la necesidad de

definir con cuidado entonces el sujeto principal desde el cual es necesario promover una reforma del Estado, los medios por los cuales este esfuerzo puede preservarse y mantenerse con dirección y viabilidad práctica en el actual contexto ante el riesgo de descarrilamiento, y el término o fin al que se puede aspirar.”²⁷

En este contexto, para evitar posibles efectos no deseados en la reforma del Estado en México, el 29 de marzo del 2007, se emitió en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Reforma del Estado, normatividad que en su artículo 12 textualmente dispone:

Artículo 12. Los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

En caso de que surjan otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la presente Ley. Para ello será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento prioritario que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el periodo de vigencia del presente ordenamiento.²⁸

Según Ricardo Álvarez Arredondo, “...todo proceso de cambio, en la experiencia de las democracias contemporáneas exitosas, tiene que ver con una adecuación constitucional, que ofrezca grandes líneas de continuidad pero también de actualización. De no hacerse esta adecuación el proceso

²⁷ Athie Gallo Alberto y Guerra López Rodrigo. *Limites y alcances. La reforma del Estado en México. Materiales para una reflexión.* Revista de la fundación Arturo Rosenblueth. Política y Pensamiento número 13, citado 17/02/2008. consultable en Internet en <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.htm>

²⁸ Ley para la Reforma del Estado. Publicada el 29 de marzo del 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

de cambio se dificulta porque no se concreta el anclaje en las leyes a la nueva realidad. Una nueva constitución o una reforma integral que implique una nueva constitucionalidad sería el aterrizaje de la ya muy larga y sinuosa transición a la democracia, que lleva cuando menos una década de exploración de avances y retrocesos.²⁹

A manera de conclusión, tenemos que la reforma del Estado puede presentar diversas vertientes que dependerán del enfoque y objetivo que se busque, así mismo, es claro que la reforma relacionada con la democracia y los medios de acceso al poder es y será *per se* uno de los temas prioritarios en este tipo de reformas; debido a que su ejercicio garantiza el acceso al poder y es a su vez el medio de legitimación del mismo.

En el caso particular de México, si bien ya se avizoraba la necesidad de una reforma electoral de gran envergadura, ya que desde las elecciones del año 2000, se tenía la certeza de que los instrumentos electorales no respondían a la realidad nacional, así como de las fallas estructurales del sistema, es hasta las elecciones de 2006, cuando se genera una crisis que evidencia las necesidades de reforma en materia electoral.

Para dar cauce a la reforma electoral impulsada dentro del marco de la reforma del Estado, con amparo en la Ley para la Reforma del Estado, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdo del Congreso de la Unión (CENCA), que dirigió los trabajos encaminados a lograr la reforma electoral, que sintetizó las posiciones de los partidos

²⁹ **Álvarez Arredondo, Ricardo.** *La reforma del Estado en Blanco y Negro.* Agenda para la Reforma del Estado.- Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

políticos en este tema y fue la base de la reforma electoral impulsada por el Senado de la República en septiembre y octubre del 2007.

En un intento por delimitar su significado Ugalde considera que “la reforma del Estado abarca dos tipos de reglas: aquellas para elegir a los gobernantes que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos, y aquellas para regular las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno, es decir, relaciones Ejecutivo -Legislativo y federalismo, de manera preponderante. Por ello, la Reforma del Estado es una reforma sobre las reglas del juego para elegir gobernantes y normar su desempeño.”³⁰

³⁰ **Ugalde Carlos**, Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, p. 66.

3.2. Comentarios al Proyecto de dictamen de Reforma Constitucional en materia electoral.

El Proyecto dictamen de reforma constitucional en materia electoral propuso la reforma de los artículos **6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122**; adicionó el artículo **134** y derogó el tercer párrafo al artículo **97** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Electoral, presentada por las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de radio, televisión y cinematografía; y de estudios legislativos en la sesión del 11 de septiembre 2007.³¹

En opinión del Senado de la República los principales y más destacables puntos que abarcó esta nueva reforma electoral son los siguientes:

- Limita la Influencia del dinero en las Campañas Políticas y en las elecciones.
- Da un nuevo rumbo a la relación entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos y candidatos.
- Se ensanchan los alcances de la libertad de expresión y del derecho a la información, así como el derecho de réplica.

³¹ Fuente: Gaceta del Senado de la República: Gaceta <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2007/09/12/1>

- Se determinó la salida del Consejero Presidente del IFE junto con otros consejeros más, de los cuales estos últimos se removerían y nombrarían de forma escalonada.
- Se establece que, durante los procesos electorales, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos tendrán acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales (tiempos de Estado y tiempos fiscales).
- Se limita la influencia del dinero en el resultado de las elecciones (los partidos destinaban el 60% de sus recursos a comprar espacios en radio y televisión), se establece una nueva relación entre la radio y la televisión y los partidos y candidatos.
- Entre 2008 y 2012 se ahorrarán más de 3,500 millones de pesos.
- Se prohíben las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas.
- Se prohíbe que la propaganda de los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno promuevan la imagen, la voz o los nombres de servidores públicos.

- Se eliminan dudas sobre el origen y el destino del dinero de los partidos y candidatos. Se fortalecen las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos.
- Se crea la contraloría general del IFE, cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados a propuesta de las universidades públicas.
- Se rompen los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.
- Se pone fin a las campañas adelantadas.
- Se disminuye la duración de las campañas electorales (90 días cuando se elija al Presidente de la República y 60 días cuando sólo se elijan Diputados federales).
- Se establece que todas las elecciones estatales, municipales y delegacionales que se celebren en las entidades federativas cada año, ocurran en la misma fecha.

Aún y cuando resultan innegables los logros obtenidos con esta tercera generación de reformas constitucionales en materia electoral, quedan muchas temas pendientes en los que existe la necesidad de legislar, el proceso electoral del 2006, no desgastó las instituciones electorales como muchos piensan, ni evidenció alguna situación que no se hubiese advertido

con antelación, “si algo mostraron los comicios federales del año pasado fue precisamente que nuestro sistema electoral hacía agua por todas partes; que bastaba una elección muy reñida para que estallaran las insuficiencias e inconsistencias de la normatividad electoral.”³²

Pero la reforma también presenta aspectos sobre los que habría que meditar con detenimiento. A reserva de analizar temas que no fueron abordados por esta reforma electoral en el capítulo siguiente, me centro ahora en tres temas que fueron abordados pero, en unos casos de manera restrictiva y en otros, novedosa, sí, pero que imponen medidas de control que más bien suponen un retroceso en las instituciones electorales del país.

En primer término hay que destacar que la reforma prohíbe por mandato constitucional las candidaturas independientes, tanto para las elecciones locales como para las federales. Este es un aspecto que ha dado lugar a muchos debates, tanto en México, como en otros países. Una prohibición total a las candidaturas independientes en el texto constitucional implica la total monopolización por la política a los Partidos Políticos.

³² Cansino, César. *¡Tenga su Reforma!*. El Universal Viernes 14 de septiembre de 2007

Las candidaturas independientes es un tema que se instaló en el debate público nacional en el 2004, cuando dos candidatos independientes decidieron lanzar sus candidaturas presidenciales, me refiero a Víctor González Torres y Jorge Castañeda. Como antecedente a esto debe destacarse que durante décadas el problema que enfrentó nuestra transición a la democracia fue el de construir y consolidar un sistema de partidos plural y competitivo. Una vez que se logró esto, proliferaron las voces que sostenían la necesidad de permitir las candidaturas independientes, es decir, el que ciudadanos pudieran competir por los cargos populares de elección al margen de la postulación hecha por algún partido político. Lo anterior bajo la premisa que da la Constitución al establecer el derecho a ser votado que tiene todo ciudadano y que está establecido en la fracción II del artículo 35 constitucional.³³

El por qué surge la necesidad de las candidaturas independientes lo expresó el jurista Diego Valadés en los siguientes términos: “es necesario tener en cuenta que puede haber sistemas democráticos que no sean representativos (por ejemplo el suizo), lo que no ocurre es lo contrario: no es posible que haya sistemas representativos donde se carezca de un sistema democrático. Allí donde los mecanismos de la democracia electoral

³³ **Córdova Vianello, Lorenzo.** *Candidaturas independientes.* Revista Nexos onh line. Citada el 15/04/08, consultable en http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1364&id_rubrique=552

no funcionan, la representación política solo es, en el mejor de los casos, una apariencia formal”³⁴

Continua señalando el autor en cita: “Si se parte de la premisa de que el sistema representativo descansa en el sistema democrático, y de que éste a su vez implica, entre otras cosas, la vigencia y la positividad de los sistemas electorales que garanticen la eficacia del sufragio, entonces también se tendría que admitir que los partidos son una pieza fundamental para la representación política. En efecto, la democracia exige elecciones libres, las elecciones suponen procesos de contención regulada, y la contención se reproduce entre fuerzas organizadas que ofrecen opciones a los ciudadanos. El derecho de asociación, base de toda organización política denominada partido, es también uno de los ejes de la democracia representativa.”³⁵

Sin embargo, apunta Diego Valadés, que diversos factores han contribuido a minar la credibilidad de las Instituciones Electorales del país y de los partidos políticos, la percepción de la ciudadanía respecto del Congreso, que no ha sido capaz de conducir las reformas estratégicas que el país

³⁴ Valadés, Diego. *Problemas Jurídicos de las Precampañas y las Candidaturas Independientes. Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Política*, 2005. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones jurídicas, Pág. 450-452.

³⁵ ídem

requiere desde hace varios años, no es la más positiva, al igual que la opinión respecto de los Senadores y Diputados que lo integran, esto conlleva necesariamente la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos, que impulsan las candidaturas de éstos que, dicho sea de paso, en diversas ocasiones se han visto involucrados en escándalos que van desde desvíos millonarios de recursos, hasta tráfico de influencias, en este contexto surge una creciente necesidad de “ciudadanizar” el acceso al poder, para evitar la corrupción política.

Así cuando la tendencia legislativa debiera ser hacia la ciudadanización de la política permitiendo que se instalaran candidaturas independientes, que funcionaran como contrapeso al sistema partidista, asombrosamente esta reforma electoral corta de tajo esta posibilidad señalando que sólo mediante los partidos políticos se podrá acceder a un cargo de elección popular, con lo que se da a los partidos políticos el monopolio de la política nacional.

Es interesante señalar en este punto que en el momento en que llegaron a la Suprema Corte de Justicia una serie de acciones de inconstitucionalidad, presentadas por los partidos de la Revolución Democrática, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como por el partido local Alianza por Yucatán, en relación a las candidaturas independientes fueron resueltas

conjuntamente en dos votaciones diferenciadas realizadas los días 3 y 5 de octubre del 2006, con una votación dividida de seis ministros a favor y cinco en contra, con lo que la Corte confirmó el criterio que años atrás había asumido el Tribunal Electoral y que reconocía la validez constitucional de las candidaturas independientes, no obstante los legisladores lejos de diseñar una regulación democrática y transparente de las candidaturas independientes, las suprimen contra toda evolución lógica del sentir social y la viabilidad jurídica demostrada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

Como segundo tema se destaca que la reforma electoral limita la posibilidad de que los órganos electorales conozcan de asuntos relacionados con la vida interna de los partidos. Esto podría considerarse un fuerte retroceso, máxime cuando han sido evidentes los esfuerzos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha realizado en los últimos años para ir imponiendo los principios del estado de derecho dentro de los partidos políticos, que están acostumbrados a hacer y deshacer con el manejo de sus candidaturas, de su dinero y de la admisión o expulsión de militantes.

Según Maurice Duverger "...la democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus

estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces...”³⁶

Antes que nada, es conveniente determinar si realmente es necesario que exista control jurisdiccional respecto de los actos de los partidos políticos, pues no son pocos quienes están convencidos de que aún en caso de conflictos se debe evitar cualquier intromisión en la vida interna de esas entidades de interés público. Sin embargo, no puede ocultarse que las exigencias sociales han orillado a los propios partidos a iniciar procesos de apertura para la designación de sus candidatos a puestos de elección popular, lo cual conlleva que con mayor frecuencia existan motivos de disputa entre sus miembros, los cuales trascienden los límites de la vida partidaria y no tienen un cauce jurisdiccional para ser solucionados.

En suma, el argumento dogmático de abstenerse de intervenir en los asuntos internos de los partidos ha perdido peso, frente a una postura que, más de acuerdo con los tiempos que corren, plantea la urgente necesidad de que las autoridades electorales tomen conocimiento de los conflictos partidistas y los resuelvan, sobre todo por la simple razón de que los

³⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pág. 452.

partidos, según lo dispone el artículo 41, fracción I, de la Constitución, son “entidades de interés público”.

Con relación a este punto, cobra relevancia y no hay mejor ejemplo del tema que tratamos, que los procesos internos de renovación de dirigencias de partidos políticos que se han dado en 2008, uno ellos es el Partido de la Revolución Democrática y el otro Alternativa Social Demócrata, ambos procesos llamaron la atención de los medios no precisamente por su pulcritud, sino precisamente por prácticas fraudulentas y contrarias a los principios de la democracia, y que en ambos casos, eso sí, apegadas lo mas posible a sus “estatutos”, pero que tuvieron que acabar siendo calificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial. ¿No valdría la pena intervenir en la vida interna de los partidos y establecer a todos por igual reglas claras que fomenten prácticas democráticas?

Así pues, existen dos argumentos de peso que sustentan la necesidad de intervención de las autoridades electorales jurisdiccionales en la resolución de los casos que hemos mencionado; uno de ellos es de naturaleza estrictamente jurídica y el otro de naturaleza política.

Si bien en la estructura del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008, en una interpretación armónica de lo previsto en los artículos 13, 14, segundo párrafo, 17, segundo párrafo, 41, fracción IV y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que cuando los ciudadanos se sientan afectados en sus derechos político-electorales por actos y resoluciones de los órganos de los partidos o de las agrupaciones políticas, puedan tener acceso a la vía de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial, esto no significa que se cuente con la vía jurisdiccional idónea en la que se pueda determinar si tal afectación efectivamente tuvo lugar, si ello sucedió en contravención de las normas aplicables en el caso y, de ser así, contar con la posibilidad de que se les restituyan los derechos que les fueron conculcados; dicho en otras palabras, carecemos del procedimiento preciso con reglas claras para dirimir estas controversias.

Lo expresado en el párrafo que antecede queda de manifiesto en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer que la hipótesis prevista en el inciso f) del párrafo 1 del artículo mencionado, quede acotada a que el acto o resolución que afectan los derechos del ciudadano provengan de una “autoridad”, con lo

que imposibilita a los particulares la procedencia del juicio para la protección de sus derechos político-electorales cuando son vetados por las estructuras partidistas, que como ya es sabido, no son consideradas autoridades.

Aunado a lo anterior no hay que pasar por alto las interpretaciones que sobre este particular ha asumido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que de manera reiterada había determinado que los partidos políticos no podían ser sujetos pasivos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque no tienen el carácter de “autoridad electoral”. Este criterio puede apreciarse en la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave J.15/2001,³⁷ cuyo rubro dice: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.” (El propio Tribunal recientemente interrumpió esta jurisprudencia, asumiendo, entre otros criterios, que debe prevalecer el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se sostuvo en las resoluciones emitidas en los juicios

³⁷[4] La tesis puede consultarse en Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes. Sala Superior 1996-2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2002, Págs. 60-61.

identificados con las claves SUP-JDC-084/2003 y SUP-JDC-092/2003.) que sentaron las bases para la siguiente jurisprudencia:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—

La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también

quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Serafín López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.—José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Notas:

No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

La tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2001, publicada en la obra Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 118-119, cuyo rubro es: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS", fue interrumpida al momento de que se emitieron las dos resoluciones que constituyen los dos primeros precedentes de la presente tesis.

Es grave la situación de indefensión en que se encuentran los ciudadanos frente a las decisiones de los órganos partidistas, al no existir un recurso jurisdiccional definido y claro, con el que puedan defenderse cuando consideren que se han violado sus derechos constitucionales de asociación para fines políticos y de afiliación libre e individual a los partidos políticos.

Por último, como tercer tema, que quizás sea el más grave de todos, la iniciativa propone crear una "contraloría" dentro del IFE, que tendrá a su

cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones y cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados.

La imposición de la contraloría en el IFE implica una figura de doble revisión de las finanzas de un organismo autónomo, que hace suponer mas bien un mecanismo de control sobre esta autonomía del IFE, hay que recordar que la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de llevar la fiscalización a nivel federal, prevista por el artículo 79 constitucional para el IFE, como lo es también para la Comisión Nacional de Derechos Humanos o para el Banco de México, todos organismos autónomos.

Este quizá sea el aspecto mas preocupante de la reforma electoral, ¿Se podría imaginar algo semejante en cualquiera de los demás órganos constitucionales autónomos que existen en México? ¿Sería aceptable un contralor semejante en el Banco de México o en la Comisión Nacional de Derechos Humanos? La autonomía de este tipo de órganos presupone que sus finanzas están sujetas a todos los controles, auditorias y revisiones.³⁸

³⁸ Bauer Meter. La reforma electoral. letras libres. noviembre 2007. consultable en Internet en: <http://www.letraslibres.com/index.php?sec=22&autor=Peter%20Bauer>

3.3. Proceso Legislativo de la Reforma Electoral

Miguel Carbonell destaca que la “Constitución dispone de dos procedimientos distintos de reforma; uno que podría llamarse super-gravado y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución y, otro, formalmente agravado, pero absolutamente flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.”³⁹

Continua señalando el autor en cita que el primer procedimiento para reformar a la Constitución se encuentra contenido en el artículo 73, fracción III, mientras que el segundo se encuentra en el artículo 135 del texto de nuestra Carta Fundamental, siendo éste último el que nos ocupe por la naturaleza de la reforma electoral que analizamos en este apartado; así pues el artículo 135 del texto constitucional textualmente dispone:

“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,

³⁹ Carbonell, Miguel. *Constitución Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. Ciudad Universitaria, México. Pag. 269.

acuerden 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.”

Así pues, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Reforma Electoral parte con la iniciativa del proyecto de decreto presentada y discutida en la Cámara de Senadores en la que se proponía la reforma al primer párrafo del artículo sexto; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada por unanimidad en lo general y en lo particular en la sesión del 12 de septiembre de 2007.

Una vez aprobado por mayoría el proyecto de decreto por la Cámara de Senadores, pasó a estudio de la Cámara de Diputados, en la que se discutió durante seis horas de debate sobre el dictamen que presentaron las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales del Senado, los legisladores federales del PAN, PRD, PRI, PASC y PT, como resultado de la discusión el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 14 de septiembre de 2007 con 361 votos en favor, 30 en contra y dos abstenciones (es decir, por mayoría calificada) la minuta que el Senado les envió con la Reforma Electoral.

Una vez aprobado por mayoría en ambas cámaras, el proyecto de decreto para la reforma electoral, pasó a análisis y discusión de los congresos estatales, que para el 28 de septiembre del 2007, alcanzó la mayoría de éstos, al ser aprobada en los congresos de Nuevo León, Chihuahua, Guerrero, Baja California Sur, Michoacán, Nayarit, Chiapas, el Estado de México, Sinaloa, Tamaulipas, Baja California, Durango, Morelos, Zacatecas, Oaxaca, Colima y Jalisco.⁴⁰

Para el 04 de octubre siguiente sumaban ya 25 congresos los que habían aprobado la Reforma Electoral, únicamente Coahuila se había opuesto a la

⁴⁰ **La Jornada.** "La reforma electoral, un hecho; suman 17 los congresos que la han aprobado." 8 de septiembre de 2007.

enmienda constitucional, y faltaban de discutirla los congresos estatales de Aguascalientes, Hidalgo, Sonora, Veracruz y Yucatán, que para el día siguiente la aprobaron, con excepción de este último Estado, con lo que el 05 de octubre ya sumaban 29 legislaturas estatales a favor de la reforma y una negativa. Finalmente, el proceso concluyó el 09 de octubre con la aprobación de la Reforma Electoral por parte del Congreso local del Estado de Yucatán, con lo que se sumaron 30 legislaturas locales a favor con una en contra de la Reforma.

En este sentido hay poco que decir respecto de la reciente Reforma Electoral, salvo la asombrosa rapidez con la que fue discutida, acordada y votada en el Congreso de la Unión, y en las legislaturas estatales, pese a la férrea oposición que se tuvo por parte de los concesionarios de radio y televisión, que analizaremos en apartados subsecuentes.

3.4. Análisis comparativo de la Reforma Electoral

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo 6o. 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.</p> <p>...</p> <p>I a VII...</p>	<p>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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>I a VII...</p>
<p>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.</p> <p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los</p>	<p>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.</p> <p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los</p>

<p>ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos</p>	<p>ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p> <p>Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>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, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que</p>
---	--

<p>políticos en 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;</p> <p>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; y</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, Senadores y Diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan Diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p> <p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.</p> <p>La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p>
--	--

	<p>De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.</p> <p>III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.</p> <p>Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:</p> <p>a. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este Apartado</p> <p>b. Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;</p> <p>c. Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este Apartado;</p> <p>d. Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;</p> <p>e. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los</p>
--	---

	<p>mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para Diputados federales inmediata anterior;</p> <p>f. A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y</p> <p>g. Con independencia de lo dispuesto en los Apartados A y B de esta Base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado.</p> <p>En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.</p> <p>Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.</p> <p>Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá</p>
--	--

	<p>contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.</p> <p>Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.</p> <p>Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:</p> <p>a. Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del Apartado A de esta Base;</p> <p>b. Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta Base constitucional; y</p> <p>c. La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el Apartado A de esta Base y lo que determine la legislación aplicable.</p> <p>Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este Apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.</p>
--	--

	<p>Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.</p> <p>Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p>Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta Base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.</p> <p>IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.</p> <p>La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, Senadores y Diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan Diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.</p> <p>La violación a estas disposiciones por los</p>
--	--

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos,</p>	<p>partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.</p> <p>V. 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 esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.</p> <p>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. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.</p> <p>El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.</p>
--	--

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.

Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener 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 Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez.

Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado **con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.**

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como Consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de</p>
---	---

<p>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.</p> <p>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 votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p>	<p>autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.</p> <p>El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.</p> <p>VI. 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.</p> <p>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 votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p>
<p>Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente</p>	<p>Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente</p>

<p>electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.</p>	<p>electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.</p>
<p>Artículo 97. ...</p> <p>...</p> <p>La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 97. ...</p> <p>...</p> <p>Se deroga</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para</p>	<p>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.</p> <p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; 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.</p> <p>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</p>

<p>ejerger el cargo por cuatro años.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. Las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores;</p> <p>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.</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>cuatro años.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. Las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores;</p> <p>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.</p> <p>Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.</p> <p>La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p> <p>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;</p> <p>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.</p>
---	--

<p>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;</p> <p>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;</p> <p>VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p>VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;</p> <p>VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y</p> <p>IX. Las demás que señale la ley.</p>	<p>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;</p> <p>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.</p> <p>Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;</p> <p>VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p>VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;</p> <p>VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes; y</p> <p>IX. Las demás que señale la ley.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105</p>
---	---

<p>Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior</p>	<p>de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala</p>
--	---

<p>designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.</p> <p>Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p>	<p>Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas superior y la regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.</p> <p>Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p> <p>En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.</p>
--	---

<p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>	<p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>
<p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I a III...</p> <p>IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I a III. ...</p> <p>IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen</p>

<p>se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;</p> <p>b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;</p> <p>c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;</p> <p>d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;</p> <p>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;</p> <p>f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos</p>	<p>mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;</p> <p>b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;</p> <p>c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;</p> <p>d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;</p> <p>e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 2o, Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;</p> <p>f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;</p>
---	---

<p>electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;</p> <p>g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;</p> <p>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; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e</p> <p>i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;</p>	<p>g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;</p> <p>h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;</p> <p>i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la Base III del artículo 41 de esta Constitución;</p> <p>j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.</p> <p>En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan Diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;</p>
--	--

<p>V a VII...</p> <p>...</p>	<p>k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la Base V del artículo 41 de esta Constitución;</p> <p>l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;</p> <p>m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, Diputados locales y ayuntamientos, así como 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</p> <p>n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.</p> <p>V. a VII. ...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 122. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 122. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>C. ...</p> <p>BASE PRIMERA...</p> <p>I a IV...</p> <p>V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) a e) ...</p> <p>f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución.</p> <p>En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;</p> <p>g) a o)...</p> <p>BASE SEGUNDA a BASE QUINTA...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A ...</p> <p>B. ...</p> <p>C ...</p> <p>BASE PRIMERA.- ...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) al e) ...</p> <p>f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a Gobernador, Diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes delegacionales;</p> <p>g) al o) ...</p> <p>BASE SEGUNDA a BASE QUINTA...</p>
<p>Artículo 134. Los...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 134....</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>...</p> <p>Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.</p> <p>La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</p> <p>Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.</p>
--	--

3.4.1. Reducción de los costos de campaña

En México los partidos políticos obtienen financiamiento de recursos públicos básicamente, que año con año se incrementa en el Presupuesto de Egresos, lo que en sí, no obedece a una posición caprichosa, sino a un deficiente diseño en la formula legal en que se debe destinar recursos al Instituto, es decir el diseño legal de nuestra democracia es sumamente costoso (aún y con los ajustes que en este tema se realizaron con la reforma electoral), pero veamos como se da este esquema de financiamiento.

Como antecedentes directos tenemos que en la reforma electoral de 1989-1990, el financiamiento y la fiscalización no fueron temas que llamaran la atención a los Partidos Políticos, habida cuenta que existían temas mas urgentes en las mesas de negociación, como era la creación del Instituto Federal Electoral, el levantamiento de un padrón electoral confiable, la creación del Tribunal Federal Electoral con atribuciones jurisdiccionales, así como el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para el cómputo de votos.⁴¹

En este contexto el tema del financiamiento público a los partidos políticos no fue relevante en esos momentos, por lo que el cambio más relevante fue la aplicación de una fórmula de reparto en ese momento novedosa: el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada

⁴¹ **Lujambio Irazábal Alonso.** *Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México.* Documento Consultable en http://www.ife.org.mx/documentos/Al/elecMex5/finan_fiscal.html

uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5%, y el 10% se distribuiría de manera igualitaria.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus Diputados y Senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las “actividades específicas” —educación y capacitación, investigaciones y ediciones—. El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987. Sin embargo, desde entonces se establecieron reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, gracias a las cuales se determinó que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.⁴²

En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fue trascendente en la manera de dar el financiamiento a los partidos políticos. El artículo 41 constitucional dictaba que “la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. Un punto nodal de esta reforma fue la prohibición para realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o especie, por parte de todos los organismos federales, estatales y municipales (excepto el IFE), de empresas mercantiles, de quien vive o trabaja en el extranjero, de ministros o iglesias de cualquier religión o secta, así como de

⁴² idem

partidos y personas físicas o morales extranjeras, y estableció límites a los donativos privados de los simpatizantes. Además de que esta reforma obligó a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos y de sus gastos totales.

La reforma electoral de 1996 tuvo consecuencias significativas para las finanzas partidarias y para la equidad y transparencia de los procesos electorales mexicanos. En ella se estableció que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerían sobre los de origen privado. Además, la reforma multiplicó el monto total del financiamiento a los partidos y estableció una regla más equitativa: 70% del monto total se distribuiría de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría de modo igualitario entre todos los partidos.

Otro cambio importante fue reducir los topes de gasto de campaña, lo cual condujo en 2000 a un proceso más equitativo. Además, la ley amplió los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, cuya distribución siguió la fórmula 70% - 30%. La reforma de 1996 volvió permanente la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos, y les dio atribuciones para solicitar informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales. Así, el financiamiento público fortaleció al sistema de partidos en transición, y de manera especial, la reforma electoral de 1996 inyectó a la competencia democrática una gran dosis de equidad.

Con este esquema de financiamiento se tiene que el año de 2005 el presupuesto que recibió el IFE en año no electoral, fue de cuatro mil 80.9 millones de pesos que fueron para el gasto operativo, y dos mil 117.2 millones de pesos para los partidos y agrupaciones políticas nacionales.⁴³

El presupuesto para 2006 que ejerció el Instituto Federal Electoral (IFE) fue de 11 mil 858.6 millones de pesos, de los cuales 4 mil 926.1 millones se destinó al financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, y 6 mil 932.5 millones representó el gasto mínimo de operación requerido para llevar a cabo el proceso electoral federal 2005-2006. Adicionalmente, el presupuesto del IFE consideró una partida extra de mil 62.1 millones de pesos para hacer efectivo el voto de mexicanos en el extranjero.⁴⁴

En el 2007, el anteproyecto de presupuesto presentado por el IFE, contempla solicitar 8 mil 154.6 millones de pesos, de los cuales se destinarán 2 mil 899.3 millones de pesos para gasto corriente de partidos y agrupaciones políticas nacionales, y el resto representó el gasto mínimo de operación del Instituto.

Para 2008, el presupuesto IFE asciende a 7,967,033,480.00, del que se destinara para presupuesto de operación 5,271,993,441.00 y para presupuesto de financiamiento publico a partidos y agrupaciones políticas con registro 2,695,040,039.00.

⁴³ Datos consultables en el Instituto Federal Electoral.
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.eeca5095a214eff2e6c8db1010000f7/>

⁴⁴ Idem

En términos generales, prácticamente todos los especialistas en política coinciden en que la democracia mexicana es altamente costosa y poco eficiente, son varios los argumentos que se esgrimen para llegar a esta conclusión; el ex consejero Alonso Lujambio Irazabal señalaba que los costos de la democracia son "...un problema estructural; no es simplemente un asunto de costos y de campañas sino de la naturaleza del propio sistema constitucional, sobre todo si se considera que hacer elecciones implica costos de organización, fiscalización, control y administración de justicia."⁴⁵

El esquema de financiamiento a las instituciones electorales y a los partidos políticos, aunque legal, resulta costoso y por ende e injusto, en una sociedad donde existen carencias básicas, resulta inexplicable que la pretendida democracia tenga costos tan altos, en este sentido José Woldenberg apuntó que en materia de dinero se debía insistir en por lo menos cinco cambios: a) la necesidad de disminuir el dinero público que va a los partidos, después del verdadero escándalo que ha sido constatar los negocios en que se han convertido algunos de ellos (el PVEM y el PSN, por solo mencionar dos); b) urge aumentar la capacidad de fiscalización del IFE sobre el dinero no público que ingresa a los partidos, aspecto que hizo crisis en los casos Amigos de Fox-PAN y PEMEX-PRI; c) regulación rigurosa de las precampañas, en las que suele gastarse mucho dinero imposible de fiscalizar; d) reducir la duración de campañas electorales, que en México son excesivamente largas; y e) regulación de posprocedimientos necesarios cuando un partido pierde el registro, en lo referente a los bienes que

⁴⁵ **Lujambio Irazabal, Alonso.** *Caso de México. Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia".* IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

adquirió con el financiamiento público y a la fiscalización de sus gastos en el proceso en que perdió el registro.⁴⁶

En este sentido apuntó Luis Carlos Ugalde, aún como Presidente Consejero del Instituto Federal Electoral, respecto al presupuesto destinado a los partidos y al propio instituto, que: "El IFE no decide, el IFE aplica una fórmula que está en la ley y que es responsabilidad del Congreso modificarla si se considera que es inadecuada y hay un aumento significativo a las prerrogativas de todos los partidos derivada de la aplicación de esa fórmula"

La fórmula de financiamiento para gastos ordinarios prevista en el COFIPE es un tanto intrincada, pero trataré de explicarla destacando sus rasgos distintivos; en primer término los recursos que se destinan al Instituto Federal Electoral, se dividen en dos rubros, presupuesto de operación y financiamiento público a partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, este último se divide a su vez en tres rubros que son:

Gastos ordinarios, son los que de manera constante realizan los partidos políticos, independientemente de que haya o no elección. Tales actividades comprenden el sostenimiento de sus oficinas, el pago de los emolumentos del personal que trabaja para ellos, los gastos de transporte de sus dirigentes, la impresión y publicación de material propagandístico y todo lo que normalmente realiza un partido político en periodos no electorales.

⁴⁶ José Woldenberg, "Dinero y Política", Revista este País, número 124, julio de 2001.

Los extraordinarios, que se emplea para cubrir el costo de las campañas para la elección de Diputados federales, Senadores de la república y para presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y

Para actividades específicas, se asigna para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del IFE.

A demás de lo anterior, presentaba las siguientes características:

1. Era un múltiplo del *Índice Nacional de Precios al Consumidor*, puede ocurrir que frente a un desorden macroeconómico de gran envergadura como una devaluación del tipo de cambio, este financiamiento crezca a la par de la inflación.
2. Establece una relación directa entre el financiamiento público y el número de partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, de tal manera que, con el arribo de más partidos políticos, este financiamiento se incrementa.
3. Establece una relación directa entre el financiamiento público y el número de Diputados y Senadores a elegir y que conforman el Congreso de la Unión (500 Diputados y 128 Senadores). Como se puede observar, la fórmula considera a 500 Diputados, aún cuando únicamente 300 son electos por principio de mayoría relativa (por una decisión mayoritaria de los electores). Algo similar ocurre con los Senadores, puesto que la fórmula considera a los 128, sin embargo, únicamente 96 son electos a través del

voto popular (64 por el principio de mayoría relativa y 32 por primera minoría).

Como dato adicional, es de destacarse que México es el país del continente que elige el mayor número de Diputados (con excepción de Brasil que integra su Cámara Baja con 513 miembros). Además, cuenta con el Senado más grande (sin excepción alguna); y por si fuera poco, se establece una relación creciente entre el financiamiento público y la duración de la campaña para Presidente de la República. Cabe apuntar que esta es una de las campañas más largas del continente, dura 161 días. En resumen, diseñamos una democracia muy costosa.

Uno de los aspectos torales de la reforma electoral que analizamos, es en gran medida controlar los excesivos costos que la democracia esta presentando, con lo que se pretende reducir el financiamiento a los partidos políticos, aún y cuando el financiamiento público a los partidos políticos representa solamente una parte del costo total de nuestro sistema electoral y de hecho la parte mas pequeña:



47

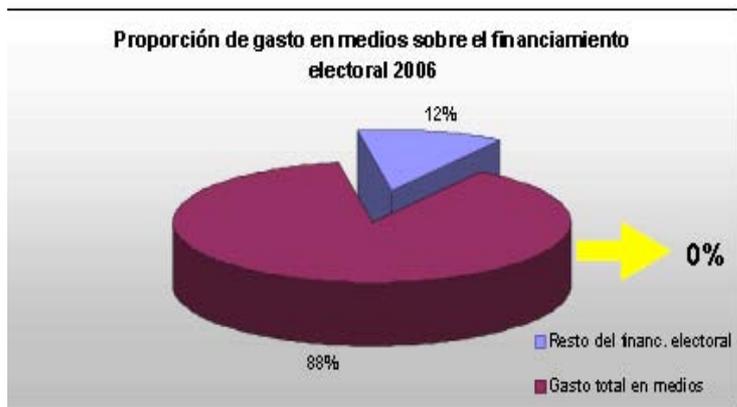
⁴⁷ Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

El financiamiento público que reciben los partidos políticos ascendió a 4 mil millones de pesos en 2006, que fue un año electoral, y fue solamente una parte de los casi 12 mil millones que recibió el IFE en el mismo año. Adicionalmente, se estima que el monto gastado en procesos electorales locales y federales en 2006 ascendió a 22 mil millones de pesos.⁴⁸

La reforma constitucional en materia electoral, se planteó entonces, como uno de sus ejes centrales, responder al reclamo ciudadano de disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales. En este sentido se tomaron las siguientes determinaciones por el Congreso:

- Cambio del modelo de medios de comunicación. La contratación de espacios en medios de comunicación sería facultad exclusiva del IFE y utilizaría únicamente los tiempos de Estado.
- De acuerdo a los datos reportados al IFE, en 2006 los partidos políticos gastaron **1,822 mdp** en medios de comunicación (88% del total del financiamiento por gastos de campaña)
- Lo anterior implica que los medios de comunicación dejarán de recibir dicha cantidad y existirá un ahorro en las finanzas públicas.

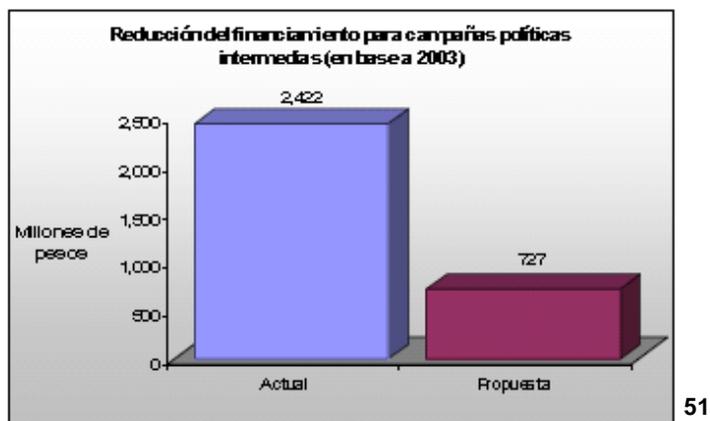
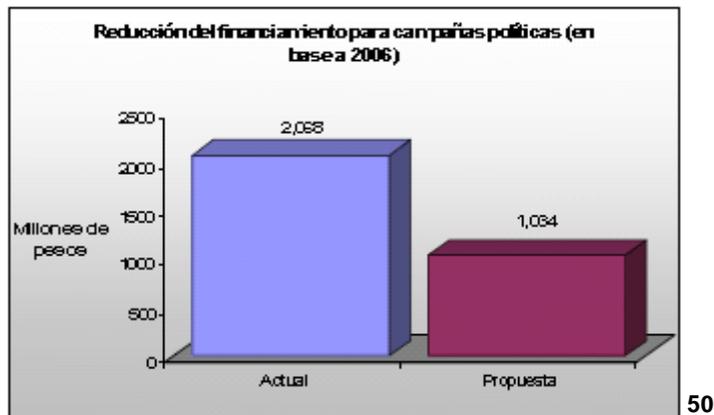
⁴⁸ Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>



49

- El ahorro en el gasto en medios de comunicación no implica que el dinero será utilizado íntegramente por los partidos.
- La reforma constitucional contempla reducir el financiamiento de campañas políticas en 50% durante el año de elecciones generales y de 70% en las elecciones intermedias.
- Tomando como base el financiamiento para gastos de campaña en 2006, esta medida implicaría un **ahorro de 50% equivalente a 1,304 mdp.**
- Si se toman como base las elecciones intermedias de 2003, el **ahorro de 70% implicaría 1,730 mdp**

⁴⁹ Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

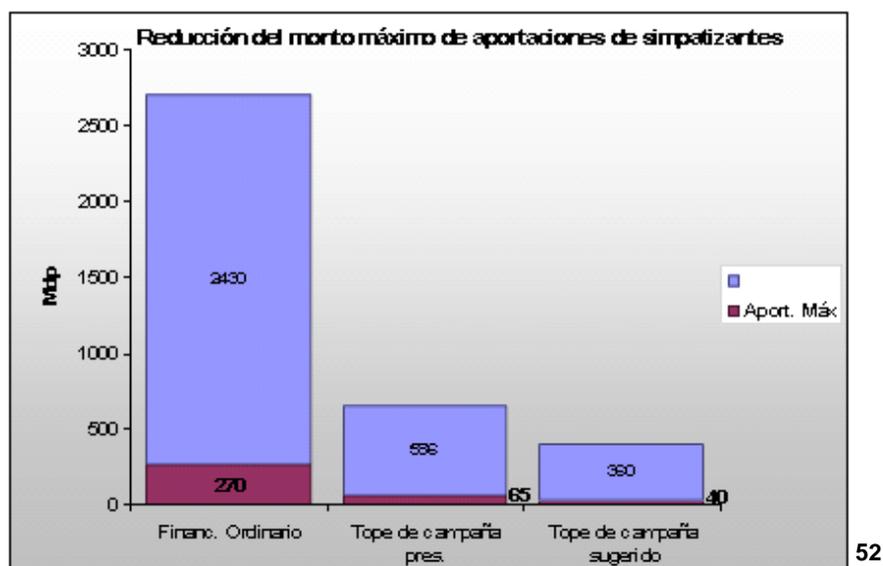


- Cambio en la fórmula de financiamiento ordinario. Se simplifica la fórmula para el cálculo del financiamiento ordinario que reciben los partidos políticos para que únicamente sea el resultado de multiplicar el 65% del salario mínimo del Distrito Federal por el número de integrantes del padrón electoral. Esta medida implica un **ahorro de 229 mdp.**

⁵⁰ Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

⁵¹ Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

- *Reducción del monto máximo de aportaciones de simpatizantes* Antes de la reforma el tope era el 10% de la bolsa total de financiamiento ordinario, que representa **270 mdp en 2007**.
- La reforma propuso que el límite fuera del 10% del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior.
- El tope de campaña en 2006 eran 651 mdp, por lo que la nueva propuesta implicaría un tope a las aportaciones de 65 mdp.
- Si el tope de las campañas presidenciales en 2006 se ajusta hacia abajo en congruencia con la propuesta, el tope a las aportaciones se reduciría hasta aproximadamente 40 mdp, lo cual representaría un **ahorro de 230 mdp**.



⁵² Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

En este orden de ideas tenemos que los aspectos relevantes en lo referente al financiamiento público son la disminución de manera significativa el gasto de campañas electorales, mediante la reducción del financiamiento público destinado a tal propósito, en 70% en los comicios intermedios y en 50% en los que se renuevan los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que los partidos tendrán un costo por cada ciudadano inscrito en el padrón de 35.40 pesos al año. Sumado a ello se reduce en más de 85% el monto absoluto que cada instituto podría recibir en aportaciones privadas.

3.4.2. Fortalecimiento de las autoridades electorales

Quedó asentado en la versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos del Senado en relación a la “Iniciativa de Reforma Electoral” del 5 de Septiembre de 2007, que el segundo objetivo del proyecto de reforma constitucional era el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación.⁵³

Continuaban señalando los Senadores en la sesión: “De esta manera, el IFE vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese tenor, se propone hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas circunstancias había hecho imposible de concretar: la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, por lo que se considera que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral. De nada sirve contar con normas jurídicas adecuadas que prevean contrapesos dirigidos a sancionar los excesos

⁵³ Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos del Senado en relación a la “Iniciativa de Reforma Electoral” el 5 de Septiembre de 2007, consultable en <http://www.senado.gob.mx/reformaelectoral/>

cometidos por parte de los actores políticos, si el garante de la legalidad en esta materia es débil o carece de las instituciones jurídicas que le permitan controlar o reprimir estas conductas.”⁵⁴

Antes de ver en que forma impactaron las reformas constitucionales al Instituto Federal Electoral, veamos primero su estructura e integración, así tenemos que es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy vigente tras diversas reformas. En su integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Desde la fecha de su creación, la normatividad constitucional y la legal en la materia han experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa la integración y atributos del IFE. En este sentido, se destaca la aprobada en 1996, que reforzó el nivel de independencia y autonomía del Instituto al desligar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su integración y funcionamiento y

⁵⁴ idem

reservar el voto dentro de todos sus órganos de dirección al conjunto de integrantes que no tienen vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal.

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. A diferencia de los organismos que le precedieron en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, tiene carácter permanente. Su sede central se ubica en el Distrito Federal y para ejercer sus atribuciones en todo el territorio nacional se organiza bajo un esquema desconcentrado.

Para garantizar un desempeño profesional y especializado en el cumplimiento de sus responsabilidades, el Instituto cuenta, por mandato legal, con un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personal calificado para prestar el servicio electoral, especialmente en sus áreas sustantivas, es decir, las directamente encargadas de la preparación y organización de las elecciones. A este sistema se le denomina Servicio Profesional Electoral.

De manera expresa y precisa, la legislación electoral dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral se oriente al logro de siete fines fundamentales:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Dentro de sus principales atribuciones el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus principales atribuciones se pueden mencionar las siguientes:

- Revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral.
- Integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores y expedir la credencial con fotografía que es indispensable para ejercer el derecho al voto.
- Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus derechos y prerrogativas.
- Fijar límites a gastos de campaña.
- Fiscalizar el origen, manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña.
- Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- Diseñar, producir y distribuir la documentación y materiales electorales.
- Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.

- Regular la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.
- Computar los resultados electorales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de Diputados y Senadores.
- Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

Como consecuencia de la reforma electoral, así como de la reforma al COFIPE, publicada el 14 de enero de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, el Instituto Federal Electoral (IFE), tiene otras atribuciones diversas a las que de manera somera se señalaron en los párrafos que anteceden, entre las que se encuentra incluso la facultad de erigirse en tribunal electoral con un sistema de impartición de justicia, que no tiene antecedente incluso el sistema judicial mexicano, con aspectos como los juicios orales y la admisión de videos y grabaciones de voz como elementos de prueba, sin embargo, las nuevas reglas de su funcionamiento, le prohíben dar por válidas denuncias anónimas o testimonios sin identificación.

Son de apreciarse las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), dedica un apartado completo a la forma como el IFE realizará su papel de juzgador y le marca un procedimiento Ordinario y otro Especial, éste para atender lo relacionado con la propaganda negra y el uso indebido de los medios de comunicación. El caso de Procedimiento Especial Sancionador, involucra a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así

como a los dueños de otros medios de comunicación, como diarios y revistas, el IFE podrá aplicar el sistema de juicios orales.

A este procedimiento pueden ser sujetos, entre otros, conforme al artículo 341 del citado Código:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; y

l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;

El procedimiento especial, el artículo 386 aclara que “los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, sólo podrá iniciar a instancia de parte afectada”.

Si se admite la denuncia, la Secretaría del Consejo General “Emplazará al denunciante y al denunciado a comparecer a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión.”

Con esto se plantea un Instituto Federal Electoral que cuanta con las herramientas jurídicas para poner un freno a los partidos políticos, en situaciones como las acontecidas en las elecciones presidenciales de 2006.

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial, encuentra su antecedente en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se crea formalmente con la promulgación del Código Federal Electoral, según Decreto de 29 de diciembre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987; en un principio este tribunal sufrió varias críticas por parte de diversos juristas al considerar que no era un verdadero tribunal, debido a que su diseño legal en muchos casos le hacía ver como una instancia de alzada, y no como un tribunal jurisdiccional.

Con la reforma electoral de 1996, se modificaron y adición a distintos artículos, que ahora si, dieron vida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, teniendo las siguientes atribuciones:

- Resolución de medios de impugnación en materia electoral.

- La calificación de la elección de Presidente de la República, y hacer la declaración de Presidente electo.
- Resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.
- Substanciar los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas,
- Conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Con esta última reforma electoral, se le otorga a Tribunal Electoral del Poder Judicial, competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, materia que antes de la reforma estaba prevista únicamente para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se analizarán sus atribuciones y facultades al

abordar el capítulo siguiente, basta con señalar ahora que en materia de persecución de delitos no se implementaron los mecanismos necesarios para darle funcionalidad a la FEPADE, ya que como se verá en capítulos subsecuentes, dicha fiscalía no arroja resultados que justifiquen su sostenimiento.

3.4.3. Limitación de actores ajenos a los procesos electorales.

Resulta claro que uno de los objetivos de la reforma electoral es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en períodos no electorales.

En nuestro país es importante armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación, para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Por tal razón la reforma electoral llevó al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole político.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuestas a los dos grandes problemas que enfrentan a la democracia mexicana como son el dinero, el uso y abuso de los medios de comunicación.

En suma se limita la participación de actores ajenos a las campañas electorales al restringir el financiamiento privado y el acceso a los medios de comunicación, con las siguientes medidas:

- Se limita la Influencia del dinero en las Campañas Políticas y en las elecciones.
- Limita la relación entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos y candidatos.
- Se establece que, durante los procesos electorales, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos tendrán acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales (tiempos de Estado y tiempos fiscales).

Capítulo 4

Aspectos no contemplados en la Reforma Electoral

4.1. La creación del Instituto Nacional de Elecciones

La creación del Instituto Nacional de Elecciones, inicialmente fue una propuesta, entre otras, que expuso foralmente el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral.¹ Esta propuesta pretendía modificar la Constitución y leyes reglamentarias en materia electoral para crear un organismo electoral ciudadano y autónomo, que retomara la experiencia del IFE y de los 32 institutos electorales locales, uniformara los criterios de operación y lograra la profesionalización de todos sus empleados, consiguiendo con esto la unificación en materia electoral en el país.

Esta propuesta pretendía que mediante la creación del Instituto Nacional de Elecciones se alcanzaran las siguientes metas:

- Ofrecer la misma calidad a procesos electorales en el país, sin importar el lugar donde se lleven a cabo.
- Revisar prerrogativas y realizar la fiscalización de los partidos políticos de modo integral.

¹ El comité Ciudadano para la Reforma Electoral, es una organización civil integrada por diversos analistas políticos que a lo largo de su trayectoria profesional han demostrado su objetividad y profesionalismo, forman parte activa de este grupo por mencionar sólo algunos, Sergio Aguayo Quezada, Jorge Alonso Sánchez, Alberto Athié, Miguel Basañez, José Antonio Crespo y Denise Dresser; hicieron su presentación ante medios el 31 de mayo de 2006, con el siguiente texto: De frente a uno de los procesos políticos más competidos, intensos y complejos que ha vivido nuestro país en los últimos tiempos, y preocupados por su evolución y trascendencia para nuestra sociedad en el futuro inmediato y de mediano y largo plazos, un grupo de ciudadanas y ciudadanos nos hemos organizado para contribuir a salvaguardar la legalidad, la transparencia, la equidad y la tranquilidad de la elección presidencial del 2006 mediante la conformación del Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral. Este Comité está integrado por personas de Jalisco, Chihuahua, Morelos, Oaxaca y del Distrito Federal que tienen amplia experiencia en la organización y observación de los procesos electorales y en el seguimiento de las campañas políticas. Sus integrantes se especializan en campos tan diversos como el padrón electoral y las encuestas de intención del voto, los procesos de organización, capacitación electoral y educación cívica, la legislación electoral y otros aspectos relevantes de los procesos democráticos. Toda la información que dicho comité genera puede ser consultada en un blog con la siguiente dirección electrónica: <http://comiteconciudadano.blogspot.com/2007/10/el-organismo-electoral-mexicano-y-sus.html>

- Garantizar independencia y autonomía en los procesos electorales de todas las entidades del país.
- Reducir los costos de los procesos electorales.²

Conforme a la propuesta del Comité Ciudadano para la Reforma Electoral el Instituto Nacional de Elecciones presentaría un diseño legal mas eficiente que el Instituto Federal Electoral, que permitiría sancionar a partidos políticos, candidatos, gobernantes, asociaciones de toda índole (incluso las religiosas), empresas privadas (incluso medios de comunicación) y particulares, si se acreditaba alguna injerencia ilegal en algún proceso electoral que pusiera en riesgo la democracia y la equidad en la contienda.³

También se proponía que la propaganda y/o publicidad electoral se administrara y regulara por el Instituto Nacional de Elecciones. En relación con los medios de comunicación electrónica, se proponía el uso de tiempos oficiales y sólo en caso de ser necesario se contratarían espacios privados por parte del Instituto.⁴

Esta propuesta también contemplaba una modificación a los órganos de dirección que tiene el IFE, proponía que el órgano máximo de dirección fuera el Consejo Nacional Electoral que estaría integrado por nueve consejeros y consejeras ciudadanas y representantes de los partidos políticos. Los consejeros que lo integren deberían ser electos a través de un procedimiento público y transparente que comenzaría con una convocatoria en la que las organizaciones de la sociedad civil, grupos de ciudadanos,

2 Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral. Comité Ciudadano para la Reforma Electoral. Primera edición julio 2007, México pág. 9

3 Ídem. Pág. 10

4 Íbidem. Pag. 10

instituciones académicas y el público en general propusieran candidatos. Este procedimiento debería incluir etapas de difusión hacia la sociedad con mecanismos, como las comparecencias públicas, que permitan a los legisladores tomar decisiones fundadas en el conocimiento de las y los candidatos.⁵

Otra adición interesante que contenía esta propuesta era que para ser nombrado consejero ciudadano del Consejo Nacional Electoral, debería contarse con la aprobación de, al menos, cuatro quintas partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y que los consejeros ciudadanos de los órganos desconcentrados locales (siete en cada caso) serían elegidos por el Consejo Nacional Electoral y podrían ser ratificados o no por los congresos locales hasta por dos ocasiones; de no ser ratificados prevalecería la decisión del Consejo Nacional Electoral.⁶

Con esta propuesta se pretendía exorcizar al fantasma creado con la elección de Luis Carlos Ugalde como Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, que se llevó a cabo con la votación favorable de PRI, PAN y Partido Verde Ecologista, que sumaban las dos terceras partes requeridas para el nombramiento, pero sin tomar en cuenta las opiniones en contra de la izquierda representativa en las Cámaras, por tanto esta propuesta aseguraba que el Consejero Presidente del Instituto Nacional de Elecciones se eligiera prácticamente por unanimidad en la votación de los Diputados.

5 *Ibidem*. Pág. 10

6 *Ibidem*. Pág. 10-11

Otros dos temas abordados por esta propuesta fue el de implementar el servicio profesional electoral y la desaparición de las Juntas Ejecutivas General, Locales y Distritales como órganos al interior del nuevo Instituto. Lo anterior con la finalidad de hacer más claras y verticales las líneas de mando en el INE.⁷

No obstante a la viabilidad de la propuesta presentada por Comité Ciudadano para la Reforma Electoral, el tema de la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral fue uno de los puntos más controvertidos en las sesiones sostenidas en el Senado para debatir la reforma electoral; esto en atención a que la forma en que fue expuesta y debatida por los partidos PRI y PRD, parecía mas bien una revancha por los yerros cometidos por los funcionarios del Instituto Federal Electoral en las elecciones presidenciales de 2006, que una opción digna de consideración, que podría subsanar diversas inconsistencias en el diseño de nuestro sistema electoral.

Con este panorama como antecedente, es evidente que no se logró que se aprobara en su totalidad la propuesta de la creación de una nueva autoridad electoral, sin embargo se aprobaron diversos temas que fueron propuestos como parte de esta propuesta que en gran medida tratan de apuntalar las debilidades mostradas por el Instituto Federal Electoral.

Como parte del análisis que realizamos en torno a la propuesta de creación de una nueva autoridad electoral se analiza en forma somera las propuestas presentadas en este tema por el PRI y el PRD.

⁷ Ibidem. Pág. 9 10 y11

El Partido Revolucionario Institucional sustentó que "...la creación de un Instituto Nacional Electoral fortalecería de manera significativa al sistema electoral mexicano aunado a otros dos aspectos sustantivos: la puesta en marcha del Registro Nacional Ciudadano y la instalación de un órgano especializado para realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos..."⁸

Tal y como ya se mencionó en los capítulos que anteceden, las circunstancias que impulsaron la creación del IFE y que le dieron forma y fuerza en los inicios de la década de los noventa, consistieron en la convicción de la mayoría de las fuerzas políticas del país de la necesidad de crear una institución que garantizara confianza e imparcialidad en la organización de los comicios. En tales condiciones, se imponía necesaria la creación de un Instituto que asumiera la función electoral, completamente desligada del ámbito gubernamental, es decir se requería una institución autónoma.

El primer paso en consecuencia fue la creación del Instituto Federal Electoral, luego de esto, se trabajó en su ciudadanización logrando poco a poco realizar sus funciones con la aceptación de los actores políticos y de los ciudadanos hasta el proceso electoral de 2003. Sin embargo, según el Partido Revolucionario Institucional, en las elecciones presidenciales de 2006 su actuación pública generó cuestionamientos severos por los partidos y la sociedad debido a los desaciertos cometidos frente a los conflictos

⁸ Propuesta del PRI en el marco del diálogo para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la Agenda Obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado. Disponible en Internet en <http://www.pri.senado.gob.mx/index.php?ido=11>

electorales del proceso y, particularmente, en el manejo de los resultados electorales.⁹

Más allá de las valoraciones históricas en la creación del IFE, el Partido Revolucionario Institucional, advertía que a la luz del desempeño del Instituto Federal Electoral durante 2006, en que se demostró una serie de limitantes que es preciso trascender a efecto de consolidar un instituto con mayor legalidad, imparcialidad y confianza que le es indispensable a la democracia electoral. Era necesario impulsar la creación de un nuevo órgano electoral nacional, que tomando como referencia a la normativa actual del IFE, se le adicionarán los siguientes puntos:

- “En lo relativo al órgano superior de dirección, se propone establecer un nuevo procedimiento para la elección de los consejeros electorales.
- Se impulsará un procedimiento de sustitución escalonada de los consejeros.
- Definir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las atribuciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Implementar los esquemas de rendición de cuentas de los consejeros electorales, para lo cual el PRI se pronunció a favor de la creación de una contraloría externa que audite permanentemente la gestión y la aplicación de recursos por los consejeros, lo cual estaría relacionado a un sistema integral de transparencia de la autoridad electoral que evite la impunidad y sancione la comisión de infracciones por los funcionarios electorales.

⁹ Propuesta del PRI en el marco del diálogo para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la Agenda Obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado Pág. 26-29.

- También se impulsará la revisión y adecuación de la estructura orgánica de la institución y la pertinencia de su estructura desconcentrada. A manera de ejemplo, se considera la viabilidad de fusionar las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral, así como las vocalías del mismo ramo en las juntas locales y distritales.
- La simplificación de la estructura orgánica implica la reducción de los elevados costos institucionales de una estructura que hoy en día es muy densa y onerosa y que, por las razones mencionadas, ya no se justifica pues existen métodos de trabajo más automatizados, a la par de la posibilidad de aplicar nuevas técnicas de gerencia pública.
- En el marco del federalismo, otra propuesta era modificar los artículos 116 y 122 constitucionales a efecto de incluir el criterio de coordinación obligatoria entre el órgano nacional electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas para convenir diversos apoyos en materia electoral. Un ejemplo sería la fiscalización donde se podrían establecer obligaciones para fijar mecanismos de coordinación que les permitan intercambiar toda la información pertinente relativa al origen y el destino de los recursos utilizados por los partidos y las agrupaciones nacionales, sin vulnerar sus respectivos ámbitos de competencia.”¹⁰

Para el Partido de la Revolución Democrática la creación del Instituto Nacional de Elecciones debía comprender los siguientes puntos:

10 Ídem Pág. 26-29

- Crear una autoridad electoral con participación ciudadana en su órgano superior de dirección.
- La designación de los integrantes del órgano superior de dirección se haría por consenso (principio de no objeción) de la Cámara de Diputados a partir de convocatoria pública.
- Se seguiría en la integración de los órganos locales y distritales del Instituto Nacional de Elecciones un procedimiento análogo al de la integración del órgano superior, en congruencia con el pacto federal.
- Se diseñarían nuevas formas de organización para los órganos en los niveles locales y distritales, con el fin de darles eficacia y eliminar estructuras burocráticas y onerosas.
- Se fortalecería el Servicio Profesional Electoral, eliminando la arbitrariedad o discrecionalidad en las decisiones de los órganos directivos en temas como el catálogo de cargos o puestos, evaluaciones e incentivos, entre otros. Se propuso que el régimen para la solución de conflictos laborales de las y los trabajadores de los organismos electorales sea el establecido por el artículo 123 constitucional.
- Se revisaría el marco normativo de la autoridad electoral, para proporcionarle elementos que le permitieran tener un mayor control y vigilancia en materia de encuestas y conteos rápidos.
- Se Establecería las causales, el procedimiento de remoción de los consejeros electorales, su régimen salarial; además del impedimento para que, al término de sus cargos, puedan ser postulados a cargos de elección popular u ocupar altos puestos en la administración pública en un plazo determinado.¹¹

¹¹ La reforma del Estado Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República. Comité Ejecutivo nacional del PRD. México, junio de 2007. Pág. 116 y 117

Es una verdad sabida que los yerros no los cometen las Instituciones, sino los servidores públicos que en ellas se desempeñan y que aprovechando resquicios legales que les permiten ser omisos con sus responsabilidades o que se pueden extralimitar en las mismas; las Instituciones pueden llegar a ser perfectibles mediante procesos legislativos que modifiquen sus facultades y atribuciones, ampliándolas o restringiéndolas; pero cuando un servidor público es claro de sus responsabilidades puede sacar adelante las misiones y objetivos institucionales aún con herramientas legales escasas y deficientes.

Claro ejemplo de ellos es el Ex Consejero Presidente del IFE José Woldenberg, quien con las mismas herramientas jurídicas que contaba la autoridad electoral en el proceso de 2006, fue capaz de conducir las elecciones presidenciales de 2000, que representaron la llegada de la alternancia en el poder, sin mayor contratiempo, y no sin advertir las deficiencias legales que tenían las Instituciones Electorales en el país; esto en claro contraste con el Ex Consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, que estuvo al frente del IFE durante las elecciones presidenciales de 2006, que cuestionado desde su arribo al cargo, nunca logró superar la desconfianza de los partidos de izquierda, y por el contrario acabó por realizar actos que no le competían en su calidad de autoridad electoral levantando el descontento de diversos participantes del citado proceso electoral.

Mas allá de la viabilidad de la creación de un nuevo organismo público que realice con mejores herramientas las funciones que hasta ahora desempeña el IFE, y de las actuales reformas que pretenden fortalecer a nuestra

autoridad electoral, de un análisis a la estructura y funciones que dicho Instituto tiene encomendadas, podemos desprender deficiencias que en la práctica seguirán acarreado consecuencias que pueden incidir en resultados electorales, sobre todo cuando los márgenes de diferencia entre el primer y segundo lugar entran en la zona de la duda razonable. Veamos algunas de ellas.

En la estructura del Instituto Federal Electoral se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional; para esto, se optó por un modelo con competencia federal y el estatal; es decir el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral que es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).¹²

En el ámbito Federal las disposiciones que rigen a los órganos y a los procedimientos electorales se desprenden de la Constitución y de las leyes respectivas, mientras que en el ámbito local las entidades ejercen su autonomía para regular en esta materia bajo los lineamientos y principios generales establecidos por la Constitución federal y las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno en su caso.

Este esquema permite que las entidades federativas desarrollen organizaciones electorales que con grados diferentes de aceptación entre

¹² Datos obtenido de la página Web del Instituto Federal Electoral cita 25/05/08. consultable en Internet en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.911a647873b195a841695c16100000f7/>

los actores y la sociedad y cuya estructuración ha correspondido a una adaptación local de las características, naturaleza y atribuciones del IFE, lo que genera una duplicidad de funciones que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral.¹³

Este esquema es una de las principales razones (aunada a la desafortunada actuación del IFE en la contienda electoral de 2006), que impulsan la creación del Instituto Nacional Electoral, como única autoridad administrativa en materia electoral a nivel nacional, con facultades y atribuciones para organizar y desarrollar los procesos electorales en todos los ámbitos.¹⁴

En este contexto, y por razones estructurales se justificaba la creación de un Instituto Nacional Electoral, pretendiendo con ello una reducción sustantiva de los costos en la organización electoral nacional, que tal y como ya se ha señalado en capítulos que anteceden, es un gasto muy gravoso para el Estado Mexicano.

En efecto, en la medida en que se complementen las actuales autoridades electorales federales y locales optimizan los recursos humanos y materiales, se evita la duplicidad de funciones y recursos materiales dando como resultado un menor costo en las estructuras electorales del país. Adicionalmente, los comicios locales estarían garantizados en la parte

¹³ Propuesta del PRI en el Marco del Diálogo para la Reforma del Estado. Op. Cit. Pág. 27

¹⁴ La reforma del Estado. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Op. Cit. Pág. 116-117.

técnica y, sobre todo, se tendría un calendario único de elecciones a nivel Federal, Estatal y Municipal, que no siempre coinciden.

Atendiendo a las funciones encomendadas al Instituto Federal Electoral, tenemos que son 4 principales: “a) Función registral: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de regular las condiciones de participación en los procesos electorales; b) Función técnico-administrativa: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales; c) Función de control y supervisión: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de garantizar las condiciones de competencia - equidad en los procesos electorales; y d) Funciones jurisdiccionales: realizadas por las normas, procesos y autoridades encargadas de sancionar los actos electorales.”¹⁵

La función electoral registral se entiende como el registro o lista de personas que constituye la base de los derechos de elegir y ser elegidos; así mismo, por su importancia dentro de los sistemas electorales se le considera como una Institución fundamental del mismo, conformada por el conjunto de ciudadanos habilitados para políticamente para ejercer el voto.

Hasta hoy, el IFE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la que se encarga permanentemente y a nivel nacional de realizar la función electoral registral, sin embargo, el Registro Federal del Electores presenta en la práctica un problema: está operando como Registro Nacional de Población; cuando ni el diseño de la configuración del padrón electoral ni

15 Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma Que Viene coordinadores Córdova Vianello, Lorenzo Salazar Ugarte, Pedro

las propias competencias del IFE son las adecuadas para el mantenimiento confiable de un registro de esta naturaleza.¹⁶

La utilización generalizada de la credencial de elector como documento para acreditar la identidad, genera tensiones sobre la propia fiabilidad del padrón que el IFE no puede resolver. En esa medida, la propuesta para una reforma futura consiste en definir las funciones del padrón electoral que constitucionalmente tiene encomendada el IFE, frente a la creación de un organismo público que se encargue de realizar las funciones de un padrón general de población.

Javier Patiño Camarena señala que “dicho padrón electoral completo, bien elaborado y constantemente actualizado, es condición indispensable para garantizar que los procesos comiciales tengan un sólido punto de partida, ya que de lo contrario siempre será posible tildar de irregulares a los comicios.”.¹⁷

Otra de las funciones que desarrollo el Instituto Federal Electoral es la Función electoral técnico-administrativa, esta función se da condicionada por el diseño de competencias del IFE, lo que implica que, tal y como ya lo observamos en líneas que anteceden, al estar dividida en el ámbito local y Federal, provoca una deficiencia en el uso de los recursos del IFE.

Mas allá de la crítica en relación a los elevados costos que el diseño de la estructura electoral supone al erario público, no debe pasarse por alto que en un país en el que los consensos políticos son sumamente necesarios

¹⁶ Artículo 105 y 128 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

¹⁷ Patiño Camarena Javier. Op. Cit. Pág. 89

para avanzar en la estructura de la agenda Nacional y consolidar las reformas estructurales necesarias, resulta negativo el estar en constantes elecciones a diversos niveles, máxime cuando las campañas que se han estado registrando tienden mas a la denotación del adversario político, que a las campañas propositivas que tiendan puentes y soluciones.

Como consecuencia de las deficiencias mostradas por el IFE en las pasadas elecciones presidenciales, la función electoral de control y supervisión del Instituto fue en parte redefinidas en la reforma electoral de 2007, dotándole al IFE con mayores herramientas que le permiten iniciar procedimientos sancionatorios ante conductas que atentan contra la democracia electoral no solo llevadas a cabo por partidos políticos, sino contra diversos actores políticos e incluso personas ajenas a los procesos electorales, de tal suerte que el COFIPE en su Libro séptimo, implementó el régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

Sin embargo, pudiera ser viable explorar otras rutas que puedan evitar que el IFE llegue a implementar estos procesos sancionatorios dado que no es su naturaleza primordial y, por tanto, le puede distraer de sus labores esenciales; por lo que se debe pugnar por lograr una reforma electoral para que el poder legislativo regulen de manera clara la conducta de los partidos políticos, y de los particulares respecto de la competencia electoral, con lo que se garantizará que el IFE se concentre en las funciones técnico-administrativas, evitando que otras funciones contaminen por las deficiencias en la regulación del conjunto del sistema electoral cuya

solución, en cualquier caso, se encuentra fuera de las competencias funcionales de cualquier autoridad electoral *stricto sensu*.¹⁸

La Función jurisdiccional, como ocurre en la mayoría de los países, en el sistema electoral mexicano se encuentra orgánicamente separada de las anteriores funciones y se encuentra encomendada formalmente al Tribunal Electoral del Poder Judicial. Esto es, esta función no corresponde al IFE, por lo que en este sentido “formal”, no cabe hacer una evaluación de las funciones jurisdiccionales del IFE¹⁹.

Sin embargo, a “partir de 2005 las facultades regulatorias del IFE tomaron un rumbo diferente. Más allá de reglamentar situaciones normativas ya vigentes, el IFE definió nuevas reglas de juego sobre hechos inéditos de la competencia electoral. Entre las nuevas reglas de juego aprobadas por el IFE destacan el reglamento sobre disolución y liquidación de los partidos políticos; la regulación de la Comisión de Fiscalización del IFE para que los partidos presentaran informes detallados sobre sus ingresos y gastos específicos de precampañas; el cierre simultáneo de las precampañas electorales presidenciales a través del Acuerdo denominado coloquialmente como la “Tregua Navideña”; así como el Acuerdo de Neutralidad, que estableció reglas a los gobernantes —incluido el Presidente de la República— para restringir su participación en las campañas políticas, mediante normas como la prohibición total de asistir a mítines partidistas en

18 Andrade Virgilio. IFE: De administrador a árbitro electoral. Revista Nexos On Line. Consultable en Internet en: http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1153&id_rubrique=423

19 Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que viene. Coordinadores Córdova Vianello, Lorenzo Salazar Ugarte, Pedro Salazar Ugarte. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Primera edición 2007.

días hábiles o de obligarles a la suspensión total de la propaganda gubernamental en general desde 40 días antes de la jornada electoral.”²⁰

Debemos insistir en la importancia de la separación de las funciones electorales y, en particular, importancia de que el IFE se estructure como un órgano netamente administrativo que no intervenga como autoridad cuasi-jurisdiccional en los conflictos generados por la competencia electoral. Así mismo, se señaló la importancia de que el IFE se encuentre al margen de la interpretación del contenido y alcance de los derechos de las organizaciones políticas y de los particulares.²¹

²⁰ Andrade Virgilio. Op. Cit.

²¹ Idem.

4.2. Métodos de democracia participativa

Antes de entrar a estudiar de lleno el tema que conforma este apartado, es prudente recordar algunos conceptos que nos servirán para entender mejor el presente apartado; tenemos que el vocablo democracia deriva de las palabras griegas “*demos*” que significa pueblo y “*kratos*” que significa gobierno o autoridad, por lo tanto democracia significa gobierno o autoridad del pueblo.

La Real Academia de la Lengua, la define como “La doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y el mejoramiento de las condiciones del pueblo. La democracia es un régimen político en el que la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta. La palabra democracia deriva del término griego δημοκρατία, compuesto por δῆμος que significa "pueblo", κρατειν que quiere decir "gobernar", y el sufijo ία; el término por tanto significa, literalmente, "gobierno del pueblo".²²

En el Glosario Electoral del Instituto Electoral del Estado de México se define la democracia como “...una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, sino también en su ejercicio. En cuanto a la forma, se basa en la intervención popular en el gobierno, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y en cuanto al

²² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española en línea, Citado el 16/06/08. Consultable en Internet en <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

fondo o finalidad, se propone impulsar el bienestar de todas las clases sociales, y con preferencia, o para restablecer la igualdad en principio, elevar el nivel de vida de las humildes o modestas. Se considera bajo tres criterios: como una estructura jurídica, como un régimen político y como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”²³

En relación al concepto anterior consideramos que la democracia no es una forma de Estado como esta señalado, sino una forma de Gobierno, pues como vimos en capítulos que anteceden el Estado es la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando, la forma en que este Estado se organice para su gobierno es lo que puede ser o no democrático.

En la actualidad, el concepto de democracia no se limita a describir una forma de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.²⁴

La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado. Tradicionalmente el concepto de democracia tiene dos variantes, la directa o pura, que se da cuando la soberanía que reside

²³ García Cisneros, José Bernardo. “Glosario de términos electorales”, Instituto Electoral del Estado de México. México, D.F. Segunda Edición 2000. p. 56.

²⁴ Taller de educación Ciudadana. Guía del Instructor. Instituto Federal Electoral. 2000 Pág. 41

en el pueblo, es ejercida directamente por éste, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen y la democracia representativa o indirecta en la que el pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por el mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido.²⁵

En este punto es preciso realizar una inflexión; durante el proceso de discusión de la reforma electoral en 2007, los partidos políticos fueron severamente cuestionados al ser señalados, tanto por los medios informativos, como por diversos especialistas y líderes de opinión, que nos encontrábamos frente a la expresión mas pura de la “partidocracia”; lo anterior si bien obedecía al paroxismo en la respuesta a la afectación económica que tendrían con el control de la propaganda electoral dentro de los tiempos oficiales, no era una expresión exenta de razón, veamos las causas.

La partidocracia o partidocracia tal como hoy se da en los regímenes republicanos o monárquicos constitucionales implica, con la aparición del gobierno por parte de los partidos, una degeneración de los rasgos característicos del régimen parlamentario. El autor español Gonzalo Fernández de la Mora la define como “aquella forma de oligarquía arbitrada en que los partidos políticos monopolizan la representación”.²⁶

²⁵ Fernández Santillán, José F. La Democracia como Forma de Gobierno. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 3. Instituto Federal Electoral. Cuarta edición: 2001, México, D.F. ISBN 968-6581-71-5, Citado el 20/06/08. Consultable en Internet en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=498>

²⁶ Fernández de la Mora, Gonzalo. La Partidocracia, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1977, p.154

Al aprobarse la reforma electoral fue evidente que los partidos políticos no tenían la intención de ceder un ápice del terreno que habían ganado y, que por mucho consideran propio, olvidándose de que la democracia no es una conquista de los políticos, sino de los ciudadanos, y que en gran medida éstos, les reclamaban parte de ese espacio, proponiendo que la reforma electoral incluyera mecanismos de democracia participativa.

El desafuero implementado a Andrés Manuel López Obrador cuando fungía como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es un claro ejemplo de la partidocracia que hemos comenzado a vivir; con independencia de la filiación partidista de los ciudadanos, evidentes sectores sociales que englobaban las principales fuerzas políticas del país, estaban en contra de un proceso de desafuero que con el paso del tiempo quedaba mas en el terreno de la simulación política, no obstante representantes de los partido Acción Nacional y Revolucionario Institucional emitieron su voto en clara contraposición a la voluntad mayoritaria de sus representados.²⁷

Lo anterior es evidencia de que las cúpulas en los partidos políticos, tienen intereses diversos a los de sus representados, pretenden centralizar la representatividad, sin tomar en cuenta las intenciones y sentimientos de sus representados, esto ha creado una crisis en el sistema de partidos políticos, debido a que estos se han separado de su función original y han dejado de jugar un papel de transformación social.

Ciertamente, la función de los partidos políticos teóricamente se dividía en los siguientes rubros: la socialización política, la movilización de la opinión

²⁷ PRI y PAN negociaron ya aprobar en abril el desafuero de López Obrador. La jornada. 8 de Marzo de 2005. Consultable en Internet en <http://www.jornada.unam.mx/2005/03/18/003n1pol.php>

pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político,²⁸ no obstante su función hoy en día se ha acotado a procesar, administrar, y pretender dar continuidad a la legalidad vigente; han dejado de ser expresión genuina de todos y cada uno de los sectores sociales. Por ello la gente cada vez cree menos en los partidos políticos, por no sentirse representados en ellos buscando en consecuencia nuevas alternativas de representación.

Al agotarse en los partidos políticos las funciones de socialización, movilización, participación y legitimación que eran propias de los partidos políticos se genera una deslegitimación creciente que ha conllevado a una crisis de gobernabilidad a la medida que los partidos políticos dejan de formar y crear ciudadanía, aunado a ello el deterioro de su funcionamiento y estructuras internas, la falta de relevo generacional en sus dirigencias, las practicas anti democráticas para elección de candidatos a puestos de elección popular, la incapacidad de canalizar las demandas y expectativas de una sociedad, la pragmatización de la actividad política, han acabado por desgastar a estas instancias de participación política.²⁹

En este contexto, es válido reflexionar sobre la importancia de explorar nuevas vías de participación política que permitan reestructurar las relaciones de los ciudadanos con los políticos y la vinculación de ambos con las acciones de gobierno. Estas vías necesariamente se dan al incluir en los esquemas legales instrumentos de democracia participativa con los que los ciudadanos no se limitan únicamente a votar por un candidato, sino a

²⁸ Cárdenas García, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 8 Instituto Federal Electoral. En línea. Citado el 15/06/08 Consultable en: http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#7

²⁹ Cárdenas García, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. Op. Cit.

expresar su opinión en los temas que le interese, seguro de que su opinión podrá ser tomada en cuenta.

Los mecanismos de democracia participativa y las consecuencias que generan su utilización, tienen que ver con la posibilidad de que las decisiones sean tomadas en forma directa por el pueblo, le permitan a la mayoría establecer sus preferencias y su voluntad -cualquiera que ésta sea- a todos los ciudadanos, es decir encontrar la legitimidad para avanzar en sus derechos.³⁰

Así, estas formas de representación y participación aparecen como una respuesta necesaria para regular y establecer contrapesos al poder gubernamental y a la partidocracia, ya que son estos mecanismos los que imponen frenos y controles a dicho poder; sin embargo no nacen de una forma desarticulada ni exentos de normas, son mecanismos que siguen principios y objetivos claros, así la democracia directa se funda en los principios de la participación ciudadana.

Según J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, los principios o bases fundamentales en los cuales radica la democracia participativa son los mismos principios en los que se basa la participación ciudadana a saber:

- a) "Participación directa o indirecta de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos, sin distinciones ni restricciones indebidas.
- b) Sufragio activo y pasivo, en el primer caso, en los términos que se establezca en la Ley y, en el segundo, teniendo las calidades que se

³⁰

establezcan en la Ley, a través de de elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto directo, libre, secreto y universal sin distinciones ni restricciones indebidas.

- c) Expresión e información, en el entendido de que dicho derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, y esta sujeto a ciertas restricciones previstas expresamente en la ley que sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud la moral públicas, pero sin que se admitan su restricción por vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas y opiniones.
- d) Reunión pacífica o asociación libre individual con el objeto lícito (como es el hacer peticiones o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sin proferirle injurias ni hacer uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee) los cuales solo pueden estar sujetas a las restricciones previstas en la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en intereses de la seguridad nacional o pública, del orden público, para la protección de la salud o la moral pública, o bien, los derechos y las libertades de los demás.
- e) Petición en materia política, siempre que se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, y al cual debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, misma que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

- f) En el ejercicio de la función electoral son principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- g) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- h) Deben establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- i) Deben fijarse plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
- j) Deben tipificarse los delitos determinarse las faltas en materia electora, así como las sanciones que por ello deben imponerse.
- k) Deben respetarse integralmente, en toda circunstancia, los derechos políticos señalados en los incisos a-c precedentes, ya que no se autoriza su suspensión ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.
- l) Los derechos anteriores no deben interpretarse en el sentido de excluir otros derechos o garantías inherentes al ser humano o que derivan de la forma democrática representativa de gobierno, en el entendido de que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.”³¹

³¹ Jesús de J. Orozco Henríquez y Silva Adaya Juan Carlos. Consideraciones sobre los Instrumentos de Democracia Participativa En Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional coordinador [Concha Cantú, Hugo A.](#) Primera edición: 2002. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dentro de las ventajas que se generan con la implementación de mecanismos participación ciudadana, es que los representantes electos permanezcan responsables a sus deberes y atiendan el sentir de sus representados y no intereses personales, refleja la opinión pública en forma precisa y disminuye la polarización y el conflicto de los partidos políticos, por lo que ayuda a romper los retrasos en la toma de decisiones parlamentarias y permite revisar decisiones incorrectas en forma relativamente fácil, por lo que es importante diferenciar entre las formas pasivas y las activas de dicha participación.

Joseph Zimmerman, afirma que la teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno.³² En la Democracia participativa; la teoría de la realimentación del liderazgo limita el papel de los ciudadanos básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos quienes, proponiendo políticas, le brindan el liderazgo. La responsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de los funcionarios.³³

Así mismo, Zimmerman establece que la democracia participativa presenta los siguientes *beneficios*:

La participación ciudadana se deriva de las adopciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades

³² Zimmerman Joseph, "Democracia participativa". México D.F. 1992. Op.Cit. P.5

³³ Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa". Op. Cit. P. 14

y deseos locales. Facilita la ejecución de los planes y programas además de tener un alto valor democrático.³⁴

Como *desventajas* señala el que las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales puedan demorar la preparación y ejecución de los planes, así como el aumento significativo de los costos para su aplicación.

También señala que los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas, y los intentos de los funcionarios de explicar las sutilezas técnicas pueden producir mayores retrasos.

Por otro lado, existe el riesgo de que los ciudadanos que participen en los procesos de planificación, tengan un punto de vista localista y enfocados solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto entre o que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para un área geográfica más amplia. Los individuos que participan en los programas y en la toma de decisiones pueden no representar a toda la ciudadanía.

Menciona que puede ocurrir un conflicto de valores, si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas.

Según el autor en cita, la democracia participativa o participación ciudadana (el autor no hace una diferenciación clara entre ambos términos, por el

³⁴ Zimmerman Joseph "*Democracia Participativa*" Op. Cit. P. 15

contrario los usa indistintamente), puede adoptar dos formas, la pasivas y la activa, la primera de ellas se constituye con los medios indirectos de acercar al ciudadano a los procesos y los temas que pudieran generar una opinión pública susceptible de ser escuchada; esta participación se puede encontrar en la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen respecto a ellos y su opinión acerca de los planes. Los ciudadanos juegan un papel activo al proporcionar elementos para el sistema de planificación.³⁵

Los funcionarios públicos suelen recurrir a las formas pasivas de participación ciudadana para encontrar el apoyo del público y para los proyectos que desean llevar a cabo. Obviamente, el problema que se puede plantear en relación con este punto es, si es legítimo que los funcionarios públicos intervengan para animar a los ciudadanos a apoyar determinados programas.

Con respecto a los aspectos de la información de la participación pasiva, los funcionarios del gobierno preparan y distribuyen publicaciones informativas para despertar el interés y explicar conceptos, temas y procedimientos. Adicionalmente, los funcionarios pueden recurrir a las estaciones de radio y televisión a transmitir programas relacionados con los problemas públicos y sus soluciones.

Las formas activas de participación ciudadana adoptan diversas maneras mas interesantes de participación social que veamos cuales son estas:

³⁵ Zimmerman.

a) La audiencia pública: En los gobiernos locales con consejos electos son la forma más antigua de participación ciudadana activa en la toma de decisiones, incluye audiencias públicas formales en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y en ocasiones, cuestionar a los funcionarios. Los procedimientos administrativos estatales en algunos países ordenan que las dependencias administrativas deban realizar audiencias públicas antes de emitir normas y regulaciones o de emprender proyectos específicos.³⁶

b) Comités de consulta de los ciudadanos: Los propósitos legítimos de estos dos tipos de comités (permanente y ad hoc), son similares: 1. proporcionar a los ciudadanos una oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones; 2. mejorar las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos y los funcionarios públicos; y, 3. aprovechar la pericia de los ciudadanos en diversas áreas funcionales.

La mayoría de los comités se componen solamente de miembros designados. Las principales ventajas de este método de selección son, que ésta se realiza con base en la pericia y en los intereses de las personas así como el equilibrio en la composición de los miembros, en términos de su situación geográfica, étnica, racial, socioeconómica y otras características.³⁷

Otras formas que adopta la democracia directa son: la iniciativa popular, la revocación de mandato y el veto, aunque a este último se le caracterice como una modalidad del referéndum. Al respecto, el tratadista Hugo

³⁶ Zimmerman, "Democracia participativa: el resurgimiento del populismo" LIMUSA. 1992. México. P. 19

³⁷ Zimmerman Joseph, "*Democracia Participativa*" Op. Cit. p 21

Alejandro Concha Cantú señala que la iniciativa popular: “consiste en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la Ley, al pueblo mismo. Sin embargo, aun estas primeras y sencillas premisas valen ser detalladas, en cuanto a que la iniciativa popular también se utiliza para referirse al procedimiento de revisión constitucional, así como a hecho de que, en la práctica, dicha iniciativa se concede a una determinada fracción del cuerpo electoral, y no a todo el pueblo de un determinado Estado...”.³⁸

Para estudiar la revocación de mandato previamente tenemos que hablar de lo que se entiende por mandato. El mandato es un figura jurídica ampliamente utilizada en el mundo jurídico, tanto en el derecho publico como en el privado, por tanto las definiciones obviamente estarán condicionadas por la materia de que se trate; una definición en el ámbito del derecho privado la encontramos proporcionada por el profesor Rafael Rojina Villegas, para quien el mandato es "un contrato por virtud del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encargue."³⁹

En el plano político electoral el mandato es un "instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos."⁴⁰

³⁸ Concha Cantú, Hugo Alejandro. "Iniciativa Legislativa Popular". en la Reforma Constitucional en México y Argentina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 19. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición 1996 P 15

³⁹ Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo IV. Contratos. Editorial Porrúa, México, D. F. , 2001, p. 291

⁴⁰ Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México, D.F. Tercera Edición, 2003. P. 1141

Por su parte el término revocar viene del latín *revocare*, que significa el "acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica." ⁴¹ La revocación es, según Eduardo Pallares, la "anulación, casación, retractación, haciendo referencia a actos unilaterales que emanan de una voluntad que rectifica." ⁴²

Por tanto, la revocación de mandato tiene que ver con un procedimiento por el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ésta, puede promover la destitución de los representantes de elección popular antes de que concluyan el periodo para el que fueron electos, a través de elecciones especiales donde se les confirme o se les destituya, sin embargo

La revocación de mandato como institución electoral se encuentra originalmente en el *common law*, donde también se le conoce como *recall* o *deposición*, la revocación es el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público. ⁴³ Así pues la revocación de mandato es la institución electoral mediante la cual, se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos "cuando éstos dejen de inspirarle confianza." ⁴⁴ El objetivo de la revocación es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos. ⁴⁵

Los principales instrumentos de democracia participativa son:

⁴¹ Diccionario Electoral. Op. Cit. , p. 1141

⁴² Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México 1990. p. 717

⁴³ Cronin, Thomas E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, and London, England, 1989, p. 125

⁴⁴ González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, México, D. F. , 2004.p 394

⁴⁵ Zimmerman, Joseph F. Op. Cit. , p. 115

El Referéndum.

El referéndum "...es el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos...es considerado como el principal instrumento de democracia semidirecta, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal."⁴⁶

Para Rafael de Pina el Referéndum es una institución característica del régimen democrático; supone una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobadón de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano y el consiguiente interés por los asuntos públicos.⁴⁷

Zimmerman hace un abundante estudio sobre el referéndum⁴⁸, afirmando que mediante su aplicación, los ciudadanos obtienen la oportunidad de

⁴⁶ Iniciativa de de Reformas y Adiciones a los Artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 BIS y 135 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Gilberto Parra Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de La Revolución Democrática. Gaceta Parlamentaria, año I, número 13, martes 31 de marzo de 1998. Citad el 15 de junio de 2008. Consultable en Internet en <http://gaceta.Diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/mar/19980331.html#Ini0331GPR>

⁴⁷ De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa. P.435.

⁴⁸ Dentro de las subclasificaciones que establece Zimmerman del referendo tenemos: 1. Consultivo: Se pone a consideración de la ciudadanía el tema o asunto sobre el cual se pretende conocer si hay lugar a designar o no. 2. De ratificación: Se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo. 3. Resolutivo: Se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo. 4. Constitucional: Tiene dos aspectos; uno como soporte de la organización constitucional de un estado y otro, como acto decisorio sobre un documento constitucional aprobado por un constituyente. 5. Legislativo: Se refiere a la ratificación de la legislación ordinaria. 6. Facultativo: Es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración. 7. Obligatorio: Es ineludible para los ciudadanos por disposición constitucional. Es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias, la Constitución o la Ley exige su aplicación con carácter general o parcial; 8. Consultivo: Da lugar a la implementación de una medida legislativa. 9. Abrogativo: Se utiliza para abrogar alguna disposición legislativa vigente. 10. Controlado: El gobierno decide si lo lleva a cabo o no. 11. De recomendación: Hay dos variedades de referéndum de recomendación o facultativo, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del plebiscito, pero no estará obligado a adoptarlo. La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos, para colocar un asunto en la boleta del referéndum no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de

hacer saber a quiénes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población sobre algún punto controvertido, y pueden, también llegar a tomar decisiones a cerca de algún asunto en particular.⁴⁹

interés, tanto regionales como nacionales, descubrieron que el referéndum de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista.12. Voluntario: El referéndum voluntario o indirecto es iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cierta cuestión, frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos. 13. De petición: Conocido también como referéndum de protesta o directo, completa el veto de los ciudadanos permitiendo que los votantes, a través de peticiones, detengan la ejecución de una ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar la misma. Es similar a la iniciativa en el sentido de que la acción para colocar una ley en la boleta del referéndum se origina en los votantes. La recolección positiva del número requerido de firmas tiene como resultado un referéndum obligatorio. La disposición constitucional para el referéndum de petición excluye ciertos temas, tales como religión, apropiaciones, legislación especial (una ley que afecta a un único gobierno local) y asuntos judiciales.14. General: cuando debe ser aplicado para la sanción o reforma de toda norma. (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado). 15. Parcial: cuando debe serlo solo para determinadas normas. (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado).16. Además de la distinción oficial entre referéndum estatal o local y constitucional o estatutario, se pueden identificar otros cuatro tipos de referéndum; algunos autores establecen otras modalidades según la naturaleza que lo regula: especial, jurídico, eficacia y grado de influencia. Puede ser también: gubernativo, nacional, regional o local.17. Si se hace referencia a la oportunidad o momento, dentro del proceso constituyente o legislativo, puede ser: post legem o ante legem, según el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral después o antes de haberse pronunciado sobre el mismo órgano representativo.

⁴⁹ 14 Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa" Op. Cit. P. 23

El plebiscito

El plebiscito puede caracterizarse como “la consulta que los órganos legislativos o ejecutivo, o ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado de tal voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación.”.⁵⁰

El plebiscito tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos Estados, etc.). También se le emplea para situaciones que generalmente están previstas en el derecho positivo.⁵¹

Hasta lo aquí expuesto es fácil advertir que tanto el referéndum como el plebiscito adoptan formas muy similares por lo que resulta complicado su diferenciación, a mas que la doctrina no acaba de ponerse de acuerdo en su naturaleza, pues para algunos, son dos instituciones diversas que adopta la democracia participativa o semidirectas, mientras que para otros, son dos nombres diferentes de una misma institución.

En este sentido apunta el jurista Diego Valdés que el “...referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implementar, modificar o derogar una o varias disposiciones de *carácter legislativo*... La diferencia

⁵⁰ Amaud Fauzi, Hamada. “Referéndum: institución genuinamente democrática no debe circunscribirse a su aplicación del Distrito Federal, sino hacerlo extensiva en el ámbito Federal”. Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo. H. Cámara de Senadores de la República. Primera Impresión Diciembre de 2001. Monterrey México. P. 88

⁵¹ Propuesta de iniciativa de Ley Por el Diputado Gilberto Parra Rodríguez. Op Cit.

con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo *de consulta popular* acerca de cuestiones de carácter político.”⁵²

Por su parte Francisco Rivera Avelaís establece que es pertinente diferenciar el referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia directa, aunque en ciertos y determinados casos se apela mediante el referéndum y el plebiscito.⁵³

Sobre el término de Iniciativa popular, son varios los conceptos que se desarrollan:

“Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”.⁵⁴

“Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados...Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del

⁵² Valadez, Diego. El sistema Político Mexicano, en el *Anuario Jurídico*, Vol. VI, México; 1979. P 375

⁵³ Diccionario universal de términos parlamentarios”, Instituto de Investigaciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 503. P. 820

⁵⁴ Diccionario universal de términos parlamentarios”, Instituto de Investigaciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 503

electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.”⁵⁵

Es así, como todos y cada uno de los conceptos anteriores, en su conjunto forman todo un régimen de participación ciudadana directa, conformado en un sistema democrático avanzado, siendo éste, de mayor auge en aquellos países donde la democracia directa se presenta en las decisiones más relevantes de un país.

Puede considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, ya que existe un compromiso no sólo de la parte gubernamental, por llevar a cabo bien las cosas, sino que la sociedad en su conjunto está más concientizada de formar parte activa en los diversos asuntos políticos de interés común, que se estén consultando en su comunidad.

En México, las instituciones que principalmente se utilizan para dar cause a la democracia directa o participativa son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, y la revocación de mandato; el fundamento de la inserción de estas figuras en diversas legislaciones estatales surgen de una interpretación sistemática y exegética del marco Constitucional y sobre todo del Artículo 39 que establece: *“La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste”*.

⁵⁵ PRUD'Homme, Francois Jean, "Consulta Popular y Democracia Directa," Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1997, pág. 25-27

ESTADO	PLEBISCITO	REFERENDUM	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIÓN DE MANDATO
Baja California	X	X		
Baja California Sur	X		X	
Chihuahua	X	X	X	X
Distrito Federal	X	X		
Durango	X	X		
Guanajuato	X	X		
Guerrero		X		
Jalisco	X	X		
Estado de México		X		
Michoacán	X			
Morelos			X	
Querétaro		X	X	
Puebla	X	X		
San Luis Potosí	X	X		
Tabasco	X			
Tamaulipas			X	
Tlaxcala	X	X	X	

Datos obtenidos de la página WEB del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *Participación Ciudadana* [Actualización: 20 de abril de 2006] consultable en Internet en http://www.Diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/8_pciudadana.htm

Sin embargo, no se debe pasar por alto que el artículo 41 Constitucional prevé que “el ejercicio de esa soberanía se deposita en los Poderes de la Unión” lo que bien puede erigirse en el principal dique de la democracia participativa.⁵⁶

⁵⁶ Loredó Méndez J. Vicente. “*Democracia directa, referéndum y plebiscito*”. .Op. Cit. P. 1

4.3. Autonomía de Fiscalización de la FEPADE

Hablar de delitos electorales no es algo nuevo, salvaguardar el ejercicio democrático es una tarea que se ha cuidado con celo desde la antigua Grecia, de tal suerte que se imponía la pena de muerte al ciudadano que votaba dos veces, en Roma existía el delito de *ambitus* para sancionar la corrupción en la obtención del voto, cuya penalidad alcanzó con el tiempo, la privación de honores, el destierro y la deportación. Durante la Edad Media surge la figura del broglio relativa al fraude electoral y a la compra de votos, en Francia en el año de 1810 el Código Penal incluyó un capítulo en el que se estableció la violencia, la coerción, la corrupción y el fraude como causas específicas de suplantar la voluntad popular.⁵⁷

“Los denominados delitos en materia electoral o más propiamente delitos contra la democracia electoral, constituyen una figura que aunque no resulta reciente en el ámbito jurídico penal mexicano, la preocupación e interés por su estudio se presenta, sobre todo, a partir de la década de los setenta. En efecto, desde sus orígenes nuestro país ha existido la tendencia a tipificar determinadas acciones que pudieran atentar contra la soberanía del pueblo, de ahí que se le haya considerado como un delito de lesa nación, como resultado de los graves efectos que en el ámbito democrático representaba el atentarse en contra de un bien jurídico indispensable para la vida en una sociedad democrática; sin embargo, la gravedad de los efectos no siempre se ha visto reflejada con una realidad acorde.”⁵⁸

⁵⁷ Sánchez Macías, Juan Manuel. Consideraciones sobre los delitos electorales en México. Justicia Electora, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1998, número 10, p 51.

⁵⁸ Plascencia Villanueva, Raúl. Delitos contra la Democracia Electoral. Temas de derecho penal. Cuartas jornadas sobre justicia penal. Coordinadores Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Leticia A. Vargas Casillas, Primera edición: 2005 Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de investigaciones jurídicas. P. 55

En relación al bien jurídico tutelado en los delitos electorales Raúl Plascencia Villanueva opina que "... si pretendemos otorgarle una denominación especial a los delitos, resulta conveniente hacerlo atendiendo al bien jurídico penal que protegen. Luego entonces, tratándose de delitos en materia electoral o contra la democracia electoral, lo que se pretende tutelar es el Estado democrático, considerándolo como un sistema de vida fundado en el constante y perpetuo mejoramiento económico social y cultural del pueblo, que encuentra sustento e la adecuada función electoral, mediante la observancia de sus principios rectores, como la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo contemplados en nuestra carta magna."⁵⁹

Compete al Ministerio Público, por disposición expresa del artículo 21 Constitucional que dice:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...

Las resoluciones del Ministerio Público, sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

⁵⁹ Idem P. 59

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Asimismo, el artículo 102 Constitucional, apartado A, establece las facultades que se confieren al Ministerio Público. Son las siguientes:

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Por otro lado, hablar de la falta de autonomía del Ministerio Público en México tampoco es un tópico novedoso, ya que desde que se publicó la Constitución Federal de 1917, esta institución se ligó al Órgano Ejecutivo, lo anterior no obstante de que se trata de un órgano de procuración de justicia, lo que lo convertía en una institución dependiente, instrumentalizada y muy ligada hacia objetivos políticos, no profesional y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad.⁶⁰

Los antecedentes del Ministerio Público caramente remiten a una figura creada a la medida del sistema presidencialista mexicano, siendo responsable histórico de muchas violaciones a los derechos humanos que en México se han cometido. El Ministerio Público dentro del actual sistema constituye una fuente estructural de violaciones a la ley y a la justicia y al debido proceso penal, así lo han constatado los informes y

⁶⁰ FIX – ZAMUDIO, Héctor. La Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales especializados en materia de derechos humanos.

En este sentido el Diputado Daniel Ordoñez Hernández señaló que “...el alto índice de impunidad y la creciente corrupción de los últimos años, permiten concluir que la organización del Ministerio Público, no ha sido la adecuada para atender los graves problemas en materia de procuración de justicia. Muchos son los factores que explican el desarrollo y la expansión de la impunidad dentro de nuestro sistema de justicia penal: ausencia de un marco normativo acorde a la realidad delictiva, falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, corrupción, dilación en la aplicación de justicia, ausencia de protección a víctimas, abuso de poder, penalización de la pobreza, abuso de prisión preventiva, nula aplicación de sustitutivos a la prisión, entre otros. Una gran cantidad de estos problemas surgen a partir de una debilidad fundamental y estructural con el Ministerio Público: su falta de autonomía. La dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo, conlleva a la politización, la discrecionalidad y la desorganización de las tareas de procuración de justicia.”⁶¹

Alternamente, también en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada, se elevó una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión, impulsada por la Presidencia de la República a fin de darle “autonomía” a esta institución. No obstante la autonomía que se propuso era insuficiente porque la propuesta al igual que en el modelo actual el Fiscal o Procurador General de la

⁶¹ **Gaceta Parlamentaria, número 1468-II, jueves 1 de abril de 2004.** INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA Y AUTONOMIA DEL MINISTERIO PÚBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ HERNANDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD.

República se propondría por el Presidente de la República con ratificación del Senado.

Llama la atención en esta propuesta, que de nueva cuenta se daba una posición relevante del ejecutivo en la designación del Procurador, y la ausencia de la participación de la sociedad civil en las propuestas, así como del Senado, que únicamente calificaría las propuestas que presentara el Presidente, tampoco se incluía sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía, la agencia federal de investigaciones, sigue subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública y, no al Ministerio Público.⁶²

En este aspecto la lucha jurídica ideológica se ha perdido, se ha prorrogado una reforma que se sabe y se impone mas que necesaria, incluso hoy en día, la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, sigue siendo una de los señalamiento mas recurrentes en el foro; y cierto es que se han realizado acciones para resolver el problema de la dependencia del Ministerio Público del Ejecutivo como lo es la revisión del no ejerció de la acción penal, pero en tanto no haya un verdadero control judicial de las funciones del Ministerio Público establecido en la norma constitucional, no tendremos un auténtico Estado de derecho.⁶³

En este contexto valdría la pena preguntarse si de algo sirve una fiscalía para delitos electorales cuando depende de una institución que funcional y jerárquicamente ligada al Poder Ejecutivo, sin autonomía técnica y

⁶² Carpizo, Jorge, "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004, pp. 39-78;

⁶³ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, p. 269 -271.

funcional, con titulares que no son ajenos a consideraciones políticas y partidistas, y sin proporcionar garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.).

Continuando con el desarrollo de este tema, es preciso que nos preguntemos cómo y para qué es que se crean fiscalías dependientes de la Procuraduría General de la República.

Como se desprende del artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Federal, al Ministerio Público de la Federación lo preside un Procurador General de la República y en su respectiva Ley Orgánica y Reglamento, establece las facultades, atribuciones y forma de organización para la persecución de los delitos del orden federal y conexos, solicitudes de orden de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece la forma de organización, facultades y atribuciones que le confiere la Constitución. De sus disposiciones se destaca lo siguiente:

“Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el

Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

El artículo 2º señala que corresponde al Ministerio Público de la Federación, entre otros, en la fracción V, perseguir los delitos del orden federal y establece para tal efecto en el artículo 8º de la misma ley reglamentaria que:

“La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2º de esta Ley, comprende:

I. En la averiguación previa:

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los **convenios de colaboración**;
- c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
- d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...
- g). Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de

bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan;

i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;
3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de **exclusión del delito**, en los términos que establecen las normas aplicables;
5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y

...

II. Ante los órganos jurisdiccionales;

a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, y solicitar las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;

b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes,

los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación del los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal:

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y

g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

...”

Artículo 3.- El Procurador de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República.

Además, el artículo 14 establece: “El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación, ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría”, y agrega que para el despacho de los asuntos éste se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores,

Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como con los órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezcan dicho Reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan.

El Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de aquellos delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal Federal se encomiende a dichas unidades.

La Institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con **Fiscalías Especiales** para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

El Reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos para la designación de los titulares de unidades especializadas y fiscalías especiales.

Artículo 42.- El Procurador General de la República expedirá los acuerdos, circulares, manuales de organización y guías de operación para los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y peritos de los Servicios Periciales, además de los de procedimientos principales conducentes al buen despacho de las atribuciones de la Institución, y resolverá, por sí o por conducto del servidor público que determine, sobre el ingreso, promoción, adscripción, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con las normas que resulten precedentes en materia del Servicio Civil de Carrera, así como de las que regulen las relaciones entre el titular y quienes presten sus servicios a la propia Institución.”

La Fiscalía Especializada para la atención de los Delitos Electorales se crea en atención al seguimiento dado al acuerdo tomado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, en el que se encomienda al Presidente de dicho Consejo, promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocuraduría que gozara de plena autonomía (autonomía que como se ha dejado asentado en líneas que anteceden, es muy cuestionable) que a la letra dice:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DISPONE QUE EL PRESIDENTE DE ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO PROMUEVA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL DE DELITOS ELECTORALES.

CONSIDERANDO

I.- QUE CON MOTIVO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE EN MATERIA ELECTORAL Y DE REGISTRO CIUDADANO SE EFECTUARON EN LOS AÑOS DE 1989 Y 1990, SE ADICIONÓ EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, CON UN TÍTULO VIGESIMOCUARTO RELATIVO A “DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS”, SEGÚN DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE AGOSTO DE 1990.

II.- QUE ESTE CONSEJO GENERAL EN SU SESIÓN DEL 27 DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, CONOCIÓ EL “PACTO PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA” SUSCRITO POR OCHO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y SUS RESPECTIVOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA

REPÚBLICA, MISMO QUE EN EL APARTADO DENOMINADO “PARA UNA ELECCIÓN IMPARCIAL”, EN SU PUNTO 7, SEÑALA A LA LETRA QUE: “PARA DAR UNA MAYOR GARANTÍA DE LEGALIDAD AL PROCESO ELECTORAL SE EXPLORARÁ ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LA POSIBILIDAD DE NOMBRAR UN FISCAL ESPECIAL PARA PERSEGUIR DELITOS ELECTORALES”.

III.- QUE CON EL PROPÓSITO DE CONCRETAR LA INTENCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SIGNANTES DEL DOCUMENTO A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PUNTO QUE ANTECEDE, Y ASEGURAR A LA AUTORIDAD ELECTORAL EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES INSTITUCIONALES QUE DISPONE EL CÓDIGO DE LA MATERIA, SE PROPONE EL PRESENTE PROYECTO DE ACUERDO.

EN ATENCIÓN A LOS CONSIDERANDOS EXPRESADOS CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 2º; 73 Y 83, PÁRRAFO 1, INCISO b), DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO EL ARTÍCULO 82, PÁRRAFO 1, INCISO y), DEL MISMO ORDENAMIENTO, EL CONSEJO GENERAL TIENE A BIEN EMITIR EL SIGUIENTE

ACUERDO

PRIMERO.- SE ENCOMIENDA AL PRESIDENTE DE ESTE CONSEJO GENERAL PROMUEVA, ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS ELECTORALES.

SEGUNDO.- SE ACUERDA QUE EN LA PROPUESTA QUE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL FORMULE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SE INCLUYAN LAS SIGUIENTES BASES GENERALES:

- a) QUE EL FISCAL ESPECIAL QUE SE DESIGNE GOCE DE PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA;
- b) QUE SE LE OTORQUE UN NIVEL EQUIVALENTE AL DE SUBPROCURADOR;
- c) QUE SE LE DOTE DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES QUE SEAN NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO SUS FUNCIONES, CON EL NÚMERO DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADOS QUE SE REQUIERAN;
- d) QUE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ADOpte UN ACUERDO INTERNO PARA QUE LAS DENUNCIAS RELATIVAS A DELITOS ELECTORALES QUE SE PRESENTEN EN CUALQUIER OFICINA O AGENCIA DE DICHA INSTITUCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, SE REMITAN A LA FISCALÍA

ESPECIAL EN UN TÉRMINO QUE NO DEBERÁ EXCEDER DE LAS 72 HORAS A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN; Y

- e) QUE SE AUTORICE QUE LA FISCALÍA ESPECIAL INFORME MENSUALMENTE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EL NÚMERO Y NATURALEZA DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS, EL ESTADO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS INTEGRADAS AL EFECTO Y, EN SU CASO, DE LAS CONSIGNACIONES EFECTUADAS.

TERCERO.- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL INFORMARÁ A ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO DEL RESULTADO DE LAS GESTIONES QUE POR EL PRESENTE ACUERDO SE LE ENCOMIENDAN.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL JORGE CARPIZO.- RÚBRICA.- EL DIRECTOR GENERAL, ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ.- RÚBRICA.- EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL, AGUSTÍN RICOY SALDAÑA.- RÚBRICA.⁶⁴

El paso siguiente para formalizar la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales fue reformar los artículos 1º y 6º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, mediante la que se le confirió el rango de Subprocuraduría de la General de la República y se confirió autonomía técnica para el desempeño de sus responsabilidades.

Con posterioridad, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996, fue publicada la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el 27 de agosto del mismo año se publicó el Reglamento de la referida Ley. A través de las disposiciones contenidas en el artículo 14 del primero de dichos ordenamientos y en los artículos 2, 12 y 13 del segundo de ellos, se ratificó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (**FEPADE**) el rango de Subprocuraduría y se respetó la

⁶⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Marzo de 1994.

autonomía técnica para la atención especializada de los delitos electorales federales que desde su creación se le había conferido.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, está conformada por las siguientes áreas:

Dirección General Jurídico en Materia de Delitos Electorales.

Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales.

Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales.

Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales.

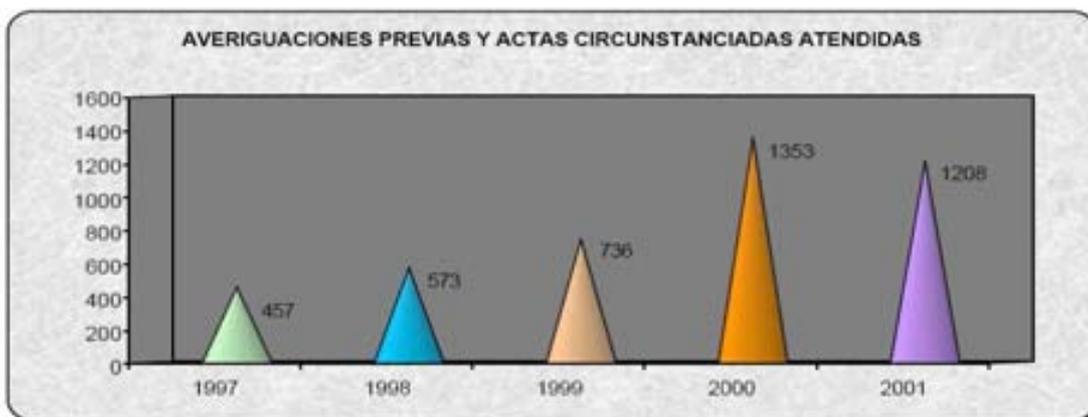
Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales.

Por cuanto hace a la eficacia de la FEPADE habría que decir que si bien es cierto los informes oficiales reportan muchos de los compromisos contraídos como cumplidos, también lo es que los delitos electorales parecen aumentar considerablemente año tras año, mientras que el porcentaje de averiguaciones que culminan en una sentencia condenatoria se mantienen en un cierto nivel.

Esta situación obliga a reflexionar acerca de los márgenes de impunidad que en materia de delitos electoral se das en el país; la poca eficacia en las funciones encomendadas a la fiscalía por lo que hace a la persecución y prevención de delitos en materia electoral esta en duda. En este sentido

analizaremos el número de averiguaciones previas y el tramite que se les dio de 1997 al 2007, contrastan con el optimismo reflejado en los informes de actividades rendidos por la FEPADE.

GRÁFICA COMPARATIVA DE AVERIGUACIONES PREVIAS Y ACTAS CIRCUNSTANCIADAS ATENDIDAS EN LOS AÑOS 1997 A 2001



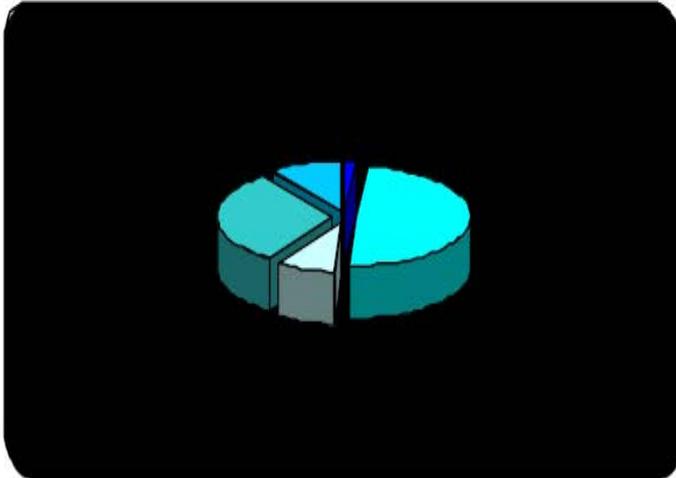
Fuente: Informe Anual de actividades de la FEPADE 2001



Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2001

AVERIGUACIONES PREVIAS RESUELTA DURANTE 2002

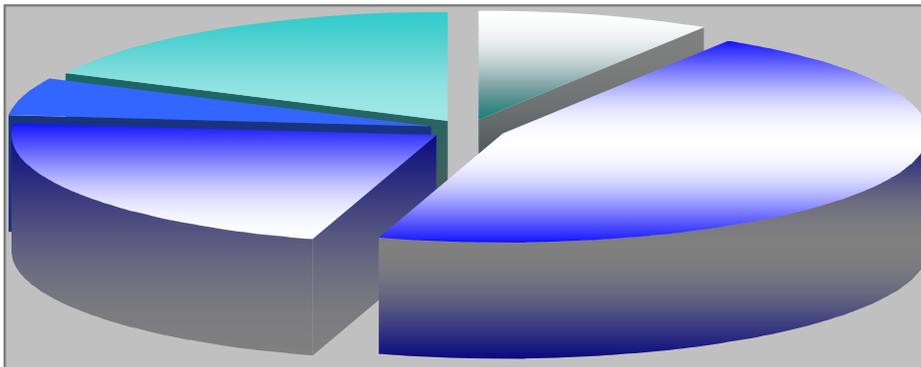
Determinación de averiguaciones previas



Determinación	Cantidad
Ejercicios de la acción penal	84
Reservas	251
NEAP	406
Acumuladas	13
Incompetencias	69
Total	823

Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2002

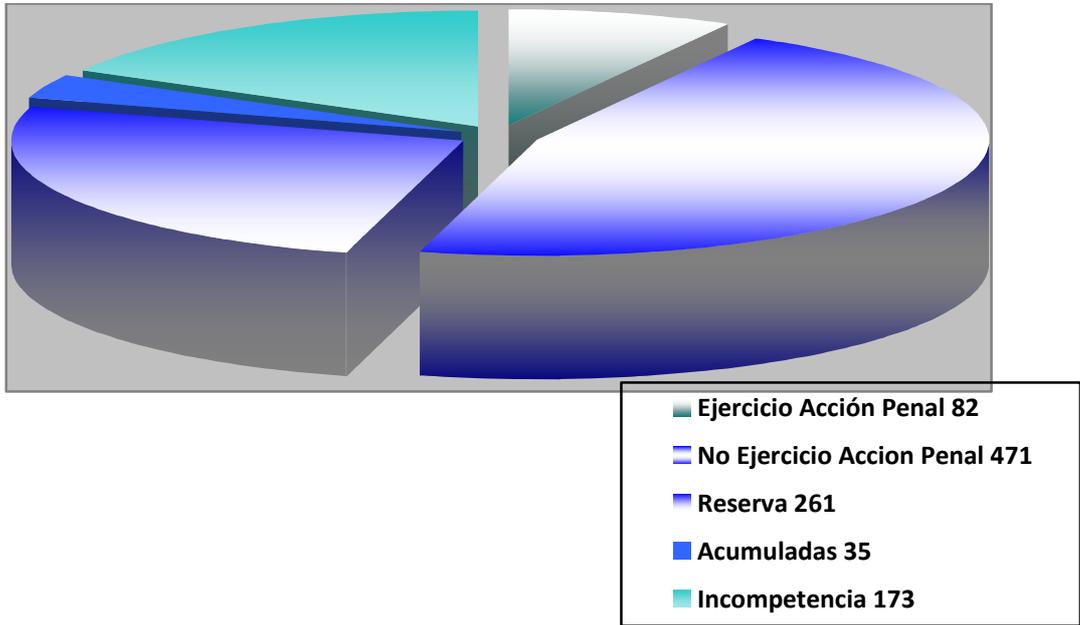
AVERIUACIONES PREVIAS RESUELTA DURANTE 2003



■	Ejercicio Acción Penal 100
■	No Ejercicio Accion Penal 511
■	Reserva 246
■	Acumuladas 60
■	Incompetencia 200

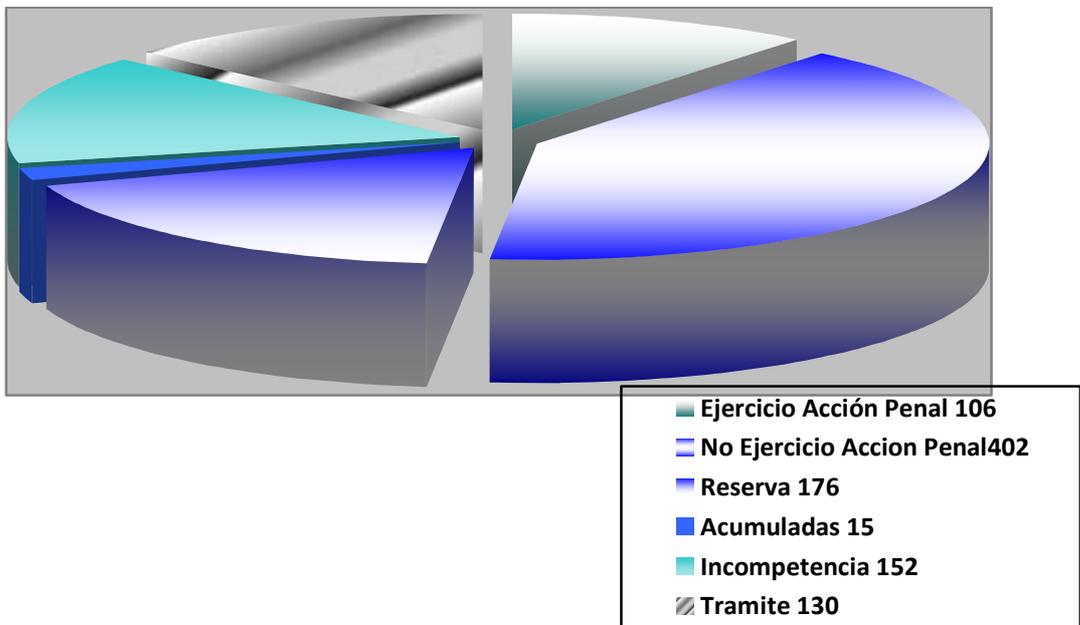
Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2002

AVERIUACIONES PREVIAS RESUELTA DURANTE 2004



Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2003

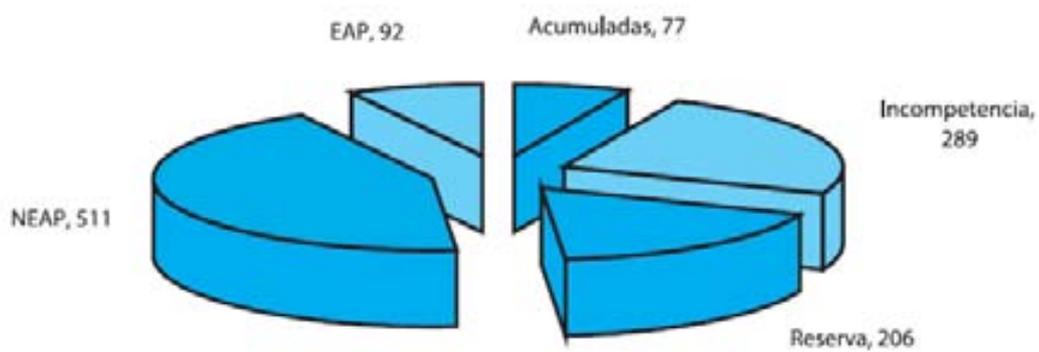
AVERIUACIONES PREVIAS RESUELTA DURANTE 2005



Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2005

AVERIUACIONES PREVIAS RESUELTA DURANTE 2006

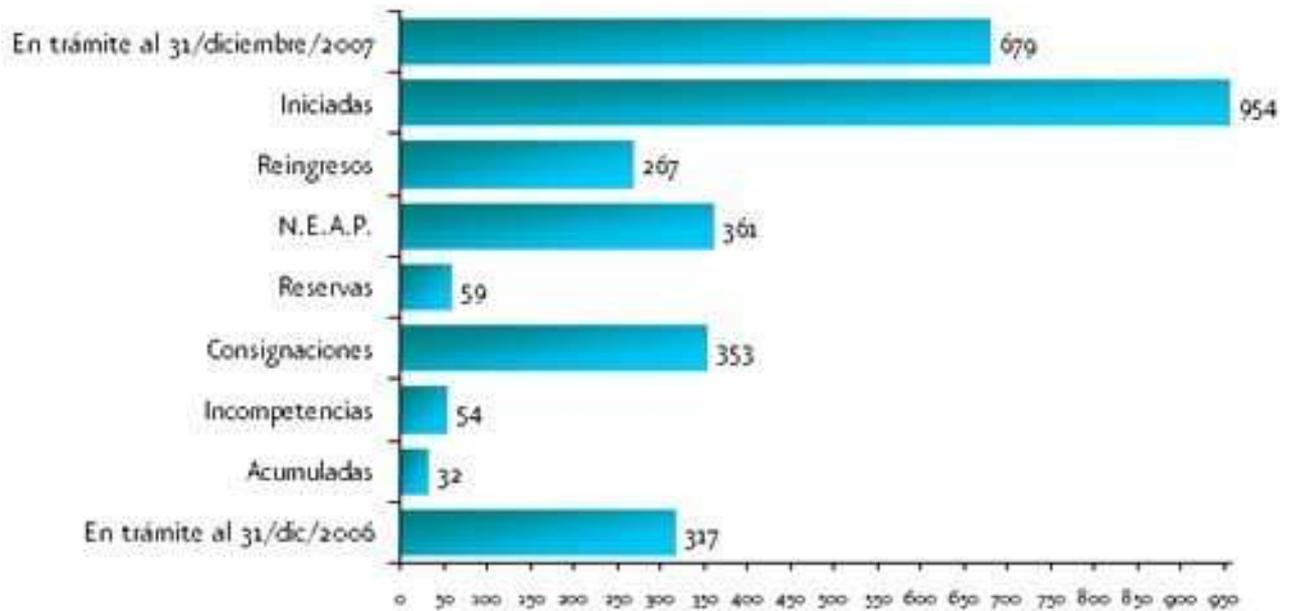
Determinación de averiguaciones previas



Nota: Para el rubro de No Ejercicio de la Acción Penal se tomó en cuenta un inicio de expediente de la averiguación previa 055/FEPAD/2002.

Fuente: Informe anual de actividades de la FEPAD 2006

Averiguaciones Previas Determinadas durante 2007



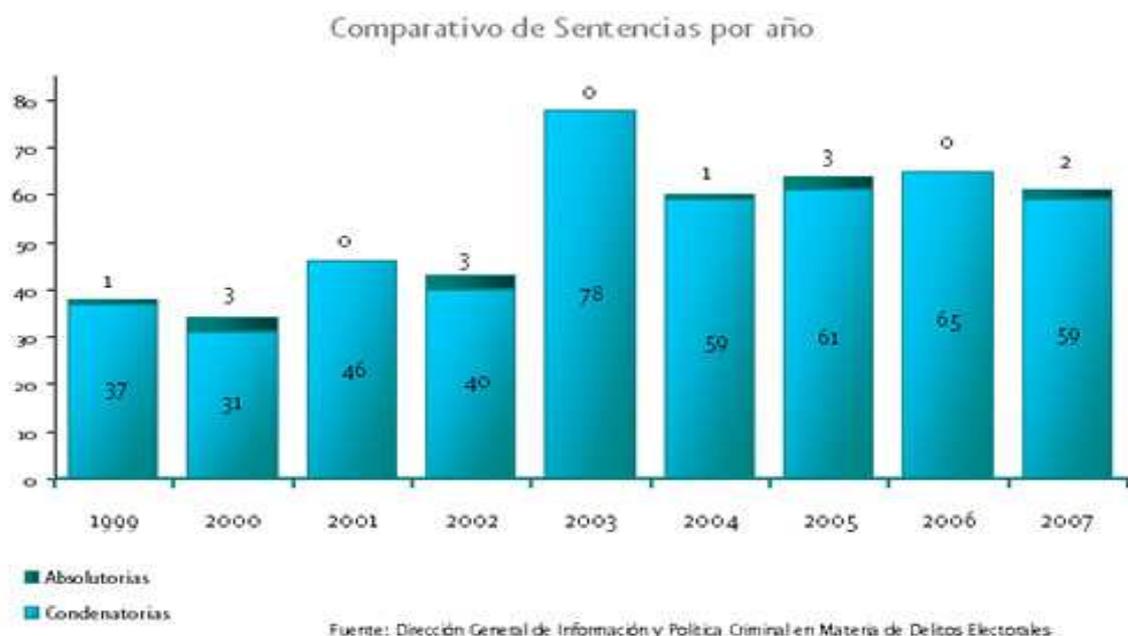
Fuente: Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales



Fuente: Informe anual de actividades de la FEPADE 2006

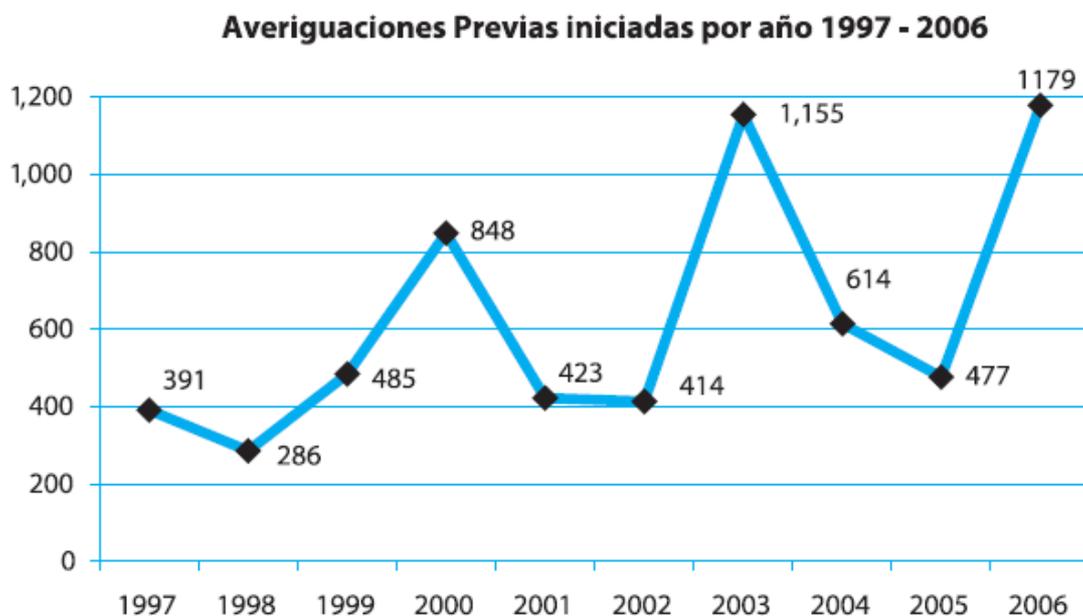
Las anteriores graficas a pesar de exponer números abundantes que en suma podrían reflejar un trabajo arduo y contundente, quedan reducidas en

su magnitud, cuando analizamos el acotado número de averiguaciones previas que se consignan, y por otro lado, las que concluyen con una sentencia condenatoria por otro. Esto puede constituir un indicador del margen de impunidad que priva en la materia, o bien el deficiente diseño del sistema penal electoral, si se tiene en cuenta que en el período de 1997 al 2006, en promedio, poco más del 80 por ciento de averiguaciones no fueron consignadas, y tomando en cuenta las sentencias absolutorias tenemos que más del 96 por ciento no llegó a una sentencia condenatoria.



Como se observa en la gráfica comentada y tomando en su conjunto el período estudiado, parece delicado que los órganos del Estado encargados y especializados en la tarea de procurar justicia electoral informen, que de las averiguaciones previas iniciadas, el número de ellas que han concluido con una sentencia condenatoria ascienda a cuatrocientos veinte (de 1997 a 2006), es decir, el 7.03 por ciento de cinco mil novecientos setenta y dos

averiguaciones previa iniciadas en dicho período (1997-2006). Esto conduce a observar los márgenes de impunidad que privan en este ámbito de la justicia.



Debe considerarse que el número de averiguaciones que se reportan con una sentencia condenatoria o es del todo cierto, ya que es susceptible de reducirse aún más, debido a que muchas de las personas que son sujetas a un proceso penal apelan las decisiones judiciales que les paran perjuicio, solicitan la protección y amparo de la justicia de la Unión.

Otro de los temas que incumbe a la FEPADE es la prevención del delito electoral, "...la procuración de justicia en materia electoral tiene dos grandes vertientes: una, la de prevenir la comisión de delitos electorales, a través de la instrumentación de acciones de diferentes características tendientes a evitar en lo posible la comisión de conductas delictivas electorales, y otra la

de conferir una atención diligente, imparcial y eficiente a todas y cada una de las denuncias recibidas con motivo de la probable comisión de delitos electorales...”⁶⁵

Respecto al tema de la prevención, la Fiscalía ha implementado como principal estrategia la puesta en marcha del “Programa de Prevención de Delitos Electorales Federales”, el cual comprende como principales líneas de acción: la elaboración de normas internas de operación, formulación de comunicados, realización de programas editoriales, desarrollo de programas de conferencias sobre la materia, elaboración de boletines de prensa y la capacitación del personal ministerial adscrito a la FEPADE.⁶⁶

Respecto de este programa hay poco que decir, es evidente que se encuentran dirigido tanto a las autoridades como a la población en general, y aún cuando se centra en las conductas antijurídicas que pueden cometer las autoridades, se desprende que buscan una amplia cobertura informativa respecto de los supuestos delictivos, lo cual parece conveniente para evitar que se cometan ilícitos, con lo que se pretende en la medida de lo posible, evitar la comisión de los delitos.

⁶⁵ Patiño Camarena, Javier. Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000. PGR, México 2000. p 2, pp. 35-41

⁶⁶ Idem.

4.4. Modificación del artículo 54 Constitucional (eliminación de la representación proporcional en elección a Diputados)

A finales del siglo XIX y comienzos del XX empezaron a reemplazarse los mecanismos de elección indirecta de presidentes por la votación directa de la ciudadanía y México no fue la excepción en adoptar los nuevos modelos; el primero de ellos se basó en los principios de la mayoría relativa en contraposición con la mayoría absoluta.

En México, durante el porfiriato se optó por el modelo de mayoría relativa, mostrando ventajas evidentes que partían de su simplicidad, debido a que esta fórmula no establece umbrales, márgenes de diferencia, ni segundas vueltas: quien obtiene más votos en relación a los otros contendientes gana en una única instancia. Sin embargo como ya se estudio en capítulos que anteceden este sistema electoral también presenta defectos, suele generar dos contendientes principales, pues los partidos pequeños tienen pocas o nulas posibilidades de superar en votos al candidato favorito.

Cuando esto ocurre, surgen dos grandes bloques, uno que apoya al favorito y otro que apoya al principal contendiente. Esto brinda a los votantes una clara opción pero sacrifica la pluralidad, y hace posible que los ganadores cuenten con un amplio respaldo popular. Además, de asegurar que el partido que gane la presidencia obtenga también la mayoría en la legislatura, facilitando así la gobernabilidad, sin pluralidad.

Con el periodo pos revolucionario se consolidó un sistema político electoral de régimen de partido en el que todos los puestos de elección popular

tenían que ser aprobadas por el consenso de la cúpula del partido oficial, pasando por el tamiz del corporativismo, del que salían gobernadores, Senadores y Diputados; situación que empieza a cambiar en la década de los sesentas en que se abre por primera vez una pequeña fracción del congreso a la oposición.

“El proceso de transición que vive México, comparado con otros países de América Latina y el Mundo, tiene características propias por lo extenso y cambiante en el tiempo. Este proceso se puede resumir en: (a) la transformación de un sistema político por vía de reformas continuas y en su mayoría ambivalentes; (b) impartidas en principio desde el poder mismo; (c) pero paulatinamente incluyendo actores fuera de la élite del poder en el diseño de las mismas y con capacidad de beneficiarse de ellas; (d) reformas que son cada vez mas cuestionadas por los partidos de oposición producto ello de un mayor pluralismo en la sociedad que viene desarrollándose como resultado del proceso de modernización del país; (e) dinámica ésta que lleva a cuestionar, primero el predominio absoluto del PRI emanado de la Revolución Mexicana y, posteriormente, al disminuir esta fuente de legitimidad revolucionaria, a cuestionar el sistema político en el cual el PRI continua ejerciendo el poder; y (f) que obliga al PRI, para continuar en el poder, a buscar la legitimidad democrática vía elecciones no cuestionadas.”⁶⁷

Tal como dejamos asentado en el capítulo 2 del presente trabajo, las necesidades de transformación impulsan en gran medida las reformas electorales no como parte de un desarrollo integral planeado, sino mas bien

⁶⁷ Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos. PNUD. ONU. 1997. p. 57

como paliativos coyunturales en los que los grupos de poder pierden parte de éste por presiones sociales; así las reformas electorales de 1964 y 1977, fueron impulsadas para lograr abrir el campo político mexicano, terminando con el limitado pluralismo político que existía en los poderes públicos en México como consecuencia de la existencia de un partido político hegemónico.

Ambas reformas, particularmente la de 1977, incluyeron instrumentos para la representación de minorías y eso condujo, necesariamente, para que a fines de los 70 y durante la década de los 80, el país pudiera ir evolucionando en un sistema más plural y representativo de la diversidad del país.⁶⁸

En la reforma electoral de de 1964, se introdujo al sistema electoral mexicano la figura de Diputados de partido, y la reforma electoral de 1977, implementó la figura de la representación proporcional; en ambos casos contribuyeron a que voces que no eran escuchadas por ser minorías tuvieran un espacio en la escena política mexicana, dando mayor pluralidad a las Cámaras del Congreso de la Unión. El sistema electoral para elegir Diputados en México, vigente desde 1986, es en realidad un sistema segmentado que utiliza dos fórmulas distintas para traducir los votos populares en escaños legislativos.

En la década de los noventas, las reformas electorales buscaron el propósito fundamental de lograr plenamente la transparencia de los procesos electorales y lograr la independencia de las autoridades

⁶⁸ Ugalde, Luis Carlos. Conferencia magistral IFE. Consultable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>

electorales y, con claridad y con método, la ley electoral logró incorporar esos dos propósitos fundamentales: elecciones transparentes y legales, y autoridades electorales que las administraran con imparcialidad e independencia.

Tras de diez años sin una modificación substancial al marco legal electoral, hasta antes de estas últimas reformas de 2007, teníamos ya un rezago considerable para atender los nuevos fenómenos políticos que constituyen las nuevas formas de hacer política, por lo que se hizo necesaria la reforma electoral de tercera generación que ahora analizamos.

No obstante, uno de los grandes temas ausentes de esta reforma electoral de tercera generación, es la eliminación del sistema de representación proporcional.

El pluralismo defendido mediante la representación proporcional en la cámara de Diputados se justificaba cuando los partidos políticos opositores al PRI no ganaban por medio del sistema de mayoría relativa. Pero ahora sí ganan: por lo menos tres partidos han logrado obtener el consenso ciudadano necesario para triunfar por mayoría de votos, sin necesitar de la representación proporcional, y sin embargo, hay doscientos Diputados plurinominales sobre trescientos de auténtica mayoría relativa.

Desafortunadamente estos espacios en la cámara de Diputados por representación proporcional, lejos de cubrir su función de garantizar la pluralidad en la Cámara, se han institucionalizado entre los partidos políticos como una prebenda entre sus militantes, sustentada por los mecanismos

mas antidemocráticos al interior de los partidos que no tienen mecanismos claros para asignar los lugares de los militantes en las listas de Diputados plurinominales.

Así obtienen un sitio en las listas respectivas de cada partido e ingresan de nueva cuenta a la escena política actores políticos que han demostrado consistentemente ser nocivos para la política nacional, que seguramente si se expusieran al escrutinio público mediante una elección, la perderían.

En la actualidad los resultados electorales de varios períodos demuestran que los partidos políticos han logrado un equilibrio en la Cámara de Diputados, por lo menos de las tres primeras fuerzas en el país, que es difícil hablar de hegemonía del congreso, las fuerzas políticas han demostrado contar con el respaldo ciudadano necesario para acceder a los escaños y las curules por mayoría relativa y tener una presencia en el congreso sin recurrir a los mecanismos de proporcionalidad; simplemente en los mas recientes comicios de 2006 los candidatos a Diputados y Senadores del PAN y del PRD, por elección directa, sobrepasaron al PRI en número de distritos ganados.

Por otro lado, es preciso hacer la acotación de que a partir de 1996 se reformó la Constitución para permitir la designación de 32 Senadores por representación proporcional en un distrito nacional único, lo que resulta completamente contrario a la razón de ser del Senado, es decir el Senado

mexicano no necesitaba tener representación de la primera minoría en razón de los siguientes argumentos:

a).- La doctrina jurídica ha establecido que mientras los Diputados representan a la población, los Senadores a las regiones, estados o provincias a fin de que sin importar el número poblacional de éstas todas participen de manera igualitaria en la función legislativa a fin de que estén debidamente representados los intereses del Estado o provincia.

b).- Este principio doctrinario, como puede observarse, generalmente se le ha ligado al federalismo; al pacto que suscriben entidades autónomas a fin de constituir un "*Estado Nacional Federal*," donde por un lado, adquieran fortaleza económica, social y jurídica las autonomías frente a otros estados nacionales y por el otro, mantengan sus ámbitos competenciales hacia su interior; en este punto cabe recordar que la Cámara de Senadores volvió a formar parte del Poder Legislativo con posterioridad a la sesión de la cámara de Diputados del 26 de abril de 1870, promulgada y publicitada hasta el 13 de noviembre de 1874, ya que fue el tiempo que tardaron las legislaturas de los Estados en aprobar la minuta de los Diputados federales para que se adicionara la constitución política para que el Poder Legislativo volviera a ser bicameral.⁶⁹

c).- Estos planteamientos, también están íntimamente relacionados a la conformación del poder legislativo en una o en dos cámaras federales, (unicamarismo o bicamarismo) a fin de que en una de ellas quede representada la populi y en la otra, la élite: La cámara de Diputados para la primera y la cámara de Senadores para la segunda. En este ámbito, es preciso señalar que los equilibrios y contrapesos con los que debe contar el

⁶⁹ Diario de debates* Buscar tomo.... Pag?

proceso legislativo a fin de hacer prevalecer la reflexión, medida y sapiencia en la formulación de las leyes, le ha dado un papel protagónico al senado.

d).- La historia, tiene mucho que aportar tanto a la concepción del Senado como del poder Legislativo : en Roma, el senado lo constituían las clases sociales privilegiadas a través de sus representantes; en Inglaterra de manera preponderante y en Europa en general, al senado concurrían los representantes de los estamentos sociales altos y privilegiados, incluso en nuestro país en el siglo pasado, un tercio del senado estaba destinado a altos funcionarios, políticos, militares y eclesiásticos que no eran electos popularmente, lo que los constituía mas en consejeros que en representantes populares.

El uso de una fórmula de representación proporcional para acceder al Senado distorsiona los principios de representación que dicha Cámara tiene; la razón de ser de una segunda cámara en un país federal consiste en representar los intereses territoriales de los Estados. Sin embargo, con la adición de Senadores electos por representación proporcional, la segunda cámara incluye una forma de representación ajena a ésta y que ya está presente en la Cámara de Diputados.⁷⁰

Esto crea una duplicación innecesaria en la composición política de ambas cámaras y priva al Senado de su papel específico como cuerpo representativo de los intereses estatales. Debe notarse también que la inclusión de los Senadores de representación proporcional ha hecho más numeroso lo que se supone que debe ser un cuerpo relativamente pequeño.

⁷⁰ Negretto Gabriel. La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro. POLÍTICA y gobierno VOL. XIII. NÚM. 2. II SEMESTRE DE 2006. PP. 361-392. Consultable en Internet en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/>

Con un total de 128 Senadores, México tiene en la actualidad la Cámara Alta más numerosa de América Latina.⁷¹

José Woldenberg Karakowsky, defendió la representación proporcional en las Cámaras de Diputados y Senadores, ya que cuidando la sobre representación de una sola fuerza política se garantizan espacios de representación para las minorías y enumeró que todos los países cuentan con este sistema de representación proporcional.⁷²

Sin embargo, por más que se destaquen las bondades de la representación proporcional, es claro que hoy en día el riesgo de la sobrerrepresentación de un partido político en el Congreso se ha superado, existe pluralidad en el mapa político actual de México y la representación proporcional actual se presta mas a manejos políticos poco claros que o ayudan realmente a los partidos minoritarios que realmente pues los escaños y curules que se reparten por este principio en su mayoría quedaran en manos de los partidos que por mayoría directa obtuvieron los puestos suficientes para hacerse escuchar en el Congreso y defender sus posiciones políticas ideológicas.

La actual reforma electoral no contempló ninguna modificación a la actual composición del Congreso de la Unión, y después de 1996, únicamente el Diputado Rodríguez Lozano del PRI y el Senador Sheffield Padilla del PAN han presentado iniciativas al Congreso para modificar la composición actual del Congreso las que obvio, no pasaron de ser iniciativas. Analicemos ambas propuestas:

⁷¹ Idem

⁷² Defiende José Woldenberg la representación proporcional de Diputados y Senadores. La jornada Guerrero. 08/06/2007 consultable en Internet en: <http://www.lajornadaquerrero.com.mx/2007/06/08/index.php?section=politica&article=006n1pol>

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado propuso la reforman los artículos 52, 53, 54, 56, 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

“DECRETO POR EL QUE SE POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 52, 53, 54, 56, 59, y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Único. *Se reforman los artículos 52, 53, 54, 56, 59, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por **350** Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **50** 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 **350** 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 **50** Diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán 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 **50** Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

I. – VI. ...

Artículo 56.

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

(se deroga párrafo segundo)

...

Artículo 59.

Los Senadores podrán ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Los Diputados podrán ser reelectos hasta en tres períodos consecutivos, pero en ambos casos de reelección deberán ser designados candidatos por un partido político.

Los Senadores y Diputados que en cualquier momento hayan fungido como propietario durante los períodos señalados en el párrafo anterior, no podrán ser electos como suplentes para el inmediato siguiente.

Artículo 116. ...

...

I....

II....

(se deroga el párrafo segundo)

...

III. a VII. ... ”

Los principales argumentos para sustentar estas reformas fueron los siguientes:

Disminución de integrantes. Por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, podemos identificar dos grandes etapas: una que parte de la Constitución de 1824, hasta antes de 1977 y la otra que parte del 6 de diciembre de 1977 en adelante.

En esta primera etapa la composición de la Cámara se caracterizó por una integración a partir de un criterio poblacional, con el cual el número de Diputados estaba supeditado al número de habitantes o bien de fracción de éstos determinados por el texto constitucional. Realizándose la elección de Diputados a través del sistema electoral mayoritario, en donde cada distrito o colegio electoral se elegía mediante una mayoría relativa.

En la segunda etapa mencionada, el número total de Diputados ha estado determinado en la Constitución y se consolidó un sistema electoral de tipo mixto, es decir el sistema mayoritario en distritos electorales y el resto a través del sistema proporcional a partir de listas de candidatos determinadas por cada partido político. Sistema que debemos mencionar se estableció desde 1963, con la introducción por primera vez de los Diputados denominados de partido.

La reforma electoral de 1977, tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y el modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez se estableció un número fijo de 400 Diputados, 300 de los cuales serían electos mediante el sistema electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional, siendo su intención permitir a las minorías tener presencia significativa en los órganos de representación política.

El proceso de cambio político en nuestro país se vería encarnado por la reforma de 1977, pues la introducción y posterior ampliación de la representación proporcional vigorizó la vida política nacional y fomentó la creación de un sistema de partidos cada vez más competitivo.

Para 1986, como resultado de diversas presiones de carácter electoral y el afán de reconciliación con la oposición, se reformó nuevamente el artículo 52 constitucional, duplicando el número de legisladores elegidos por el sistema electoral de representación proporcional (200 Diputados) con lo cual la Cámara de Diputados quedó conformada como hasta nuestros días por 500 integrantes.

En lo que se refiere a la Cámara de Senadores, esta se estableció desde la primera Constitución del México independiente, componiéndose de dos Senadores por Estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, siendo renovados por mitad de dos en dos, estructura que funcionaría hasta su supresión temporal en 1857 y nuevamente en su reinstalación en 1874.

Para 1917, año de la expedición de la Constitución vigente, se estableció en el texto original de este ordenamiento, que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos.

Posteriormente, la primera reforma del artículo 56 constitucional, publicada el 24 de abril de 1933, modificaría la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años. En 1986 con la segunda reforma del mismo artículo se modificó nuevamente el sistema de renovación por mitades, ha un periodo de cada tres años, pues se conservó la duración del encargo de seis años.

Es a partir de 1993, cuando el Senado, comenzó a tener una transformación sin precedente, pues se regresó al sistema de renovación total cada seis años, y su integración fue modificada drásticamente de

forma tal, que a partir de la elección federal de 1994, se contó con cuatro Senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales uno era elegido por “primera minoría”

Realizando un análisis de la exposición de motivos de la reforma de 1993, se desprende que aquella tenía como principal objetivo, integrar como en el caso de la Cámara de Diputados en 1963, a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abriera a la pluralidad.

Finalmente en 1996, una última reforma, mantendría la integración de 128 Senadores, pero modificaría nuevamente la forma de su elección, de forma tal que hasta la fecha se eligen tres Senadores por cada Estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los 32 restantes son elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Como resultado del proceso histórico y las reformas adoptadas en diversos momentos de nuestra historia, hemos podido transitar del régimen de un solo partido hegemónico a consolidar un sistema de partidos bien estructurado y verdaderamente democrático. Esto aunado a las circunstancias que vive nuestro país y las demandas ciudadanas nos obliga a dar un paso trascendental en la reforma del Congreso en lo que se refiere a la disminución del número de sus integrantes de manera general y el sistema de su designación en ambas Cámaras.

Para lo cual nuestra propuesta bajo la premisa de fortalecer el sistema de elección de mayorías, “pues es éste principio el que recoge el verdadero espíritu de la democracia”, inclinamos la balanza a aumentar a 350 las diputaciones asignadas bajo este sistema y a disminuir a 50 los curules asignados bajo el principio de representación proporcional en la Cámara de

Diputados, con lo cual esta quedaría conformada por un total de 400 Diputados lo que representaría una reducción del 20% de sus integrantes.

Con respecto al Senado, considerando que ésta es la institución en la que descansa la decisión política fundamental de la adopción del sistema federal resulta contradictorio que partidos que no tienen peso específico en los Estados, a través del principio de representación proporcional, tengan escaños en el Senado, pues finalmente no representan intereses ligados a alguna entidad federativa, sino intereses particulares, por lo cual proponemos la eliminación de los 32 escaños asignados por este principio. Con lo cual además el Senado recuperaría su equilibrio numérico designando a 3 Senadores por Estado y el Distrito Federal, quedando finalmente conformado por 96 Senadores, lo que representaría una reducción del 25% de sus integrantes.

Cabe destacar que esta propuesta de ninguna manera desconoce la importancia de las minorías que conforman el mosaico ideológico nacional, sino que únicamente las sitúa en su nivel real de representación, pues a la fecha su distorsión se ha utilizado como un camino para el pago de cuotas de poder a los grupos que demandan presencia política dentro de los mismos partidos, lo cual sin duda entorpece el desarrollo de los trabajo legislativos, en perjuicio del interés nacional.”

La iniciativa de reforma presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados se presentó con las siguientes adecuaciones:

“Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo Único. Se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por doscientos cincuenta Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y cien 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 doscientos cincuenta 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 cien Diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales se constituirán 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 cien Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases 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 ciento sesenta y cinco distritos uninominales;

II. y III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de doscientos cincuenta Diputados por ambos principios;

V. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en cinco puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en

distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida, más el cinco por ciento;

VI. Si ningún partido obtiene 51 por ciento de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría serán asignados Diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor

votación a nivel nacional en la elección de Diputados por mayoría relativa; 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 IV, V o VI se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis Senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

Los principales argumentos para sustentar estas reformas fueron los siguientes:

“**Primero.** La realidad actual nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. Por ello es preciso reconocer que las circunstancias que vive México difieren de las que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los términos que ahora conocemos. Los partidos políticos son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales. Consecuentemente, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras, por lo que el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa e, incluso, suprimido como se propone para el caso del Senado.

Segundo. Una reducción del número de Diputados federales y de Senadores plurinominales permitiría lograr que el trabajo de ambas colegisladoras fuera mejor y más eficiente. En la actualidad, con 500 Diputados federales y 128 Senadores, su labor se complica, con el consiguiente estancamiento del proceso legislativo.

Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es un órgano legislativo eficiente, no permite el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo de comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios a la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la nación requiere con urgencia.

Además, genera costos que, aun cuando no son lo más importante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.

Un ejemplo que pudiera ubicar la presente propuesta es atendiendo al derecho comparado en países cuya población es similar a la nuestra.

Resulta fácil observar que sus órganos legislativos en cuanto a su integración son representativamente menores en comparación con nuestro Congreso de la Unión...

Tercero. Por otro lado, la lista nacional de Senadores plurinominales debe ser eliminada para devolver al Senado su carácter federalista. No podemos negar que los Senadores de representación proporcional en realidad violentan el pacto y la representatividad federales.

No hay que olvidar que la Cámara de Senadores es ante todo una institución en la que descansa la decisión política fundamental constitucional de adopción del sistema federal, por lo que debe acercarse lo más posible a una integración paritaria de los estados que lo forman.

Cuarto. Desde hace más de un lustro, la Cámara de Diputados opera mediante fracciones parlamentarias que no alcanzan la mayoría absoluta, como consecuencia de una intensa competencia electoral, lo cual nos muestra que el sistema mixto de representación ha madurado, pues garantiza plenamente el derecho de participación política de las minorías.

Sin embargo, el exceso de legisladores ya está generando más inconvenientes que beneficios porque se integran mayorías formadas de minorías sin cohesión. En estos momentos, el exceso de cantidad ya está afectando la calidad. El camino de 1963, ampliado en 1977, que introdujo el sistema electoral mixto, garantizando la pluralidad en el intercambio de ideas, está comenzando a generar renovaciones poco sustanciales de los marcos jurídicos y bloqueos a las grandes transformaciones jurídicas que requieren con urgencia las políticas de gobierno para un país que ya no puede esperar demasiado tiempo en la atención eficaz de sus grandes demandas de orden político, económico y social.

Quinto. Una vez garantizadas la pluralidad de ideas y la fortaleza del sistema de partidos, es necesario también hacerlo con la organización legislativa para que el gobierno pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política, como ha estado

sucediendo en legislaturas recientes. Se hace indispensable realizar una nueva reforma constitucional que permita modernizar la composición del Congreso, para que sea una institución más fuerte, eficaz y eficiente que, acorde con la nueva realidad política del país, siga reflejando la pluralidad en que vivimos y constituya una expresión organizada de todos los sectores sociales y de todos los mexicanos, congruente con los nuevos tiempos de México. Para lograr los fines anteriores, en esta iniciativa proponemos reducir a 250 el número de Diputados de mayoría relativa y a 100 el de representación proporcional, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado. Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes y la sobrerrepresentación establecidos en el artículo 54 constitucional, también proponemos disminuir a 250 el número máximo de Diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

Sexto. Estas cifras responden a varios criterios fundamentales: en primer término, a la adecuación cuantitativa exigida por una mejor funcionalidad del Congreso, tal como lo muestra la experiencia internacional antes señalada; en segundo término, a la modernización de la institución, que recoge la experiencia histórica y avanza en nuevos parámetros que dicta la intensa competencia electoral del país.

Por tanto, se propone a esta soberanía que los candados para evitar la sobrerrepresentación se reformen de la siguiente forma: modificando el requisito a los partidos políticos para que el nuevo tope del número de Diputados que obtengan en una elección, por ambos principios, se reduzca de 300 a 250, lo cual resulta consecuente con el supuesto de que un solo partido pueda ganar en todos los distritos electorales uninominales; y disminuyendo de 8 a 5 los puntos porcentuales de representación adicional máxima en la relación entre votos y escaños.

Séptimo. La gobernabilidad del Congreso, en particular de la Cámara baja, es ahora sumamente vulnerable como consecuencia de una composición

de fracciones parlamentarias minoritarias, aunado al exceso numérico de sus miembros, antes comentado.

La ineficacia de la dirección se origina, debemos reconocerlo, por la falta de un mecanismo de gobernabilidad que otorgue estabilidad, organización y rumbo a la tarea legislativa, sobre todo en estos momentos de toma de decisiones trascendentes para el ulterior desarrollo nacional. Este mecanismo, sostenido en la llamada "cláusula de gobernabilidad", tiene antecedentes recientes en el texto constitucional y ha sido objeto de diversos juicios de valor, pero no hay que olvidar que se adoptó y luego se desechó, atendiendo a una realidad política distinta de las que hoy prevalecen.

En 1986 se introdujo supliendo las barreras y candados que venían funcionando, como parte de una necesidad política de estabilidad, en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

En 1993 se derogó para dar cabida a una mayor proporcionalidad al resultado electoral, agregando límites al número máximo de curules que algún partido político podía tener. En ambos casos, la cláusula de gobernabilidad obedeció a un contexto de partido dominante, de impulso gubernamental a las incipientes minorías en ese entonces poco organizadas y dentro de un proceso histórico de perfeccionamiento de los topes a la sobrerrepresentación.

Actualmente, y como se vislumbra para el futuro cercano, la realidad política es totalmente diferente: está impregnada de una fuerte competencia entre partidos y claramente identificada por variadas plataformas ideológicas, cuyo efecto se materializa en fracciones minoritarias dentro del Congreso General.

La cláusula de gobernabilidad es por tanto una necesidad de estabilidad y eficacia para la modernización del Congreso, particularmente por lo que respecta a un trabajo legislativo inteligente y consensuado, sin caer en la

eventualidad de alianzas partidarias aleatorias y frágiles; todo esto, acorde con la urgencia que reclama la configuración de un país más productivo en lo económico, más justo en lo social y más democrático en lo político.

Proponemos que el artículo 54 constitucional sea adicionado para que al partido político que más constancias de mayoría obtenga, en caso de no lograr 51 por ciento de la votación nacional, le sean asignados Diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Si se diera un empate, la mayoría absoluta sería decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación nacional en la elección de Diputados por mayoría relativa.”

México viene operado con un sistema político que evoluciona lentamente a partir de un modelo presidencialista de pesos y contrapesos que copiamos - básicamente- del norteamericano, el cual -para bien o para mal- no requirió de revisión por décadas, cumplió con las expectativas para las que fue creado, que en ningún caso fue genera un gobierno democrático emanado de la voluntad popular.

Con el tiempo este sistema empezó a fisurarse y fue cediendo a la presión ciudadana que reclamaba nuevos espacios de participación de tal suerte que el año 2000, los electores optaron por la alternancia en el poder y se logró el equilibrio en el Congreso de la Unión. Tras ocho años de distancia, y dos presidentes ajenos al otrora partido hegemónico ni el Ejecutivo Federal ni el Congreso de la Unión han sabido generar los acuerdos que México necesita, debido - entre otras cosas – a los intereses político-electorales y su consecuente repercusión en la agenda legislativa, por lo que se hace imperativo modificar la estructura de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Para lograr que los legisladores se arraiguen más a los votantes que de las estructuras partidistas, se tiene que permitir la reelección directa de los Diputados y Senadores, con una reducción drástica las curules que se obtienen por representación proporcional, o reservar esta para los partidos minoritarios que habiendo obtenido el 2% de votación (umbral necesario para mantener el registro como partido político) no son capaces de reunir el 10% de representación en las Cámara de Diputados.

Al no haber continuidad en la carrera parlamentaria por vía electoral se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las Cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso. Además, el principio de la reelección inmediata y la reducción de las curules y escaños obtenidos por representación proporcional únicamente para los partidos que por si no obtengan determinado porcentaje de espacios, permitiría que los legisladores se acerquen con su electorado y participaran de manera más directa con este en su trabajo legislativo.

CONCLUSIONES

1.- El régimen electoral de un país abarca todos los fenómenos electorales que se pueden suscitar determina y estudia el sistema electoral y da forma al marco jurídico electoral, éste concepto hace referencia a todo lo relacionado a la materia electoral que va desde las disposiciones constitucionales y jurídicas electorales contenidas en la legislación secundaria, procedimientos electorales, procesos sociales y políticos relacionados con la materia electoral.

2.- La función de los sistemas electorales es organizar las estructuras electorales de un país para garantizar, de manera adecuada, que los votos se conviertan en representaciones o escaños, así con el sistema electoral se realiza la construcción de las preferencias políticas en el electorado y la generación del resultado electoral.

3.- Existen tres grandes ramas en las que pueden agruparse los sistemas electorales, los de mayoría, los proporcionales y los mixtos, en torno a estas tres ramas se estructuran los sistemas electorales. No obstante los sistemas electorales en la práctica constituyen una expresión única de cada país, es decir, serán una síntesis de su historia, de sus condiciones socioeconómicas y de su idiosincrasia, que da al sistema electoral de cada país sus rasgos distintivos y específicos.

4.- La estructura del Sistema Electoral Mexicano encuentra su sustento jurídico en los artículos 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 99, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un sistema electoral mixto, denominado segmentado, que es producto de un largo proceso de reforma iniciado en los años sesenta que combinó el

sistema de representación proporcional, con el de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.

5.- El sistema electoral mexicano actual es producto de una serie de reformas que inician en 1963, al abrir un pequeño espacio a las minorías políticas en la cámara de Diputados, que hasta ese año había sido únicamente un espacio de expresión para el partido de gobierno.

6.- Después de 1963 fueron pocas las reformas logradas al sistema electoral mexicano, aunque si fueron significativos los avances en la sensibilidad social, el descrédito en los procesos electorales subsecuentes se arraigó con fuerza en el sentir popular, haciendo crisis en 1988, en los que tras un presunto fraude en las elecciones presidenciales que restaban legitimación a las Instituciones del Estado Mexicano, el Gobierno se vió obligado a realizar la reforma electoral mas trascendente desde la promulgación de la Constitución de 1917, esta reforma da origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y permite la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral Federal.

7.- De 1988 a 1996 se gestaron los cambios necesarios para hacer del IFE una institución con autonomía y manejada principalmente por ciudadanos, además en conjunto con la sociedad civil y partidos políticos se impulsó la reforma electoral de segunda generación, que logra modificar el organismo electoral, para darle mayor funcionalidad y se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial.

8.- El proceso electoral del 2000, aún y cuando permitió la alternancia en el poder al erigirse el candidato opositor Vicente Fox Quezada, evidenció fallas estructurales en el diseño de nuestro sistema electoral, esto debido a

fenómenos novedosos en la forma de hacer campañas políticas que hasta ese momento no se habían experimentado, y en consecuencia no se tenían restricciones claras en cuanto a las campañas negras, el financiamiento particular, la participación activa de terceros ajenos al proceso y los medios de comunicación. Estos temas no sólo se hicieron evidentes, sino que causaron problemas, con la salvedad de que por el amplio margen de ventaja que se tenía entre el candidato ganador y el resto de los oponentes, no fueron trascendentes al resultado de la elección y por ende se les restó importancia.

9.- El proceso electoral del 2006, no desgastó las instituciones electorales como muchos afirman, ni evidenció alguna situación que no se hubiese advertido con antelación, el reñido resultado de los comicios federales del año 2006 agravó las fallas estructurales de nuestro sistema electoral llevándolo prácticamente al colapso, aún y cuando éstas habían sido advertidas hasta el cansancio por analistas políticos especialistas en la materia, y que ante su magnitud, abrieron la puerta a la tercera generación de reformas electorales.

10.- La reforma electoral es parte total de la reforma del Estado en la corriente de Democracia y Sistema Electoral, que en suma son reformas enfocadas a garantizar un acceso al poder con mecanismos claros y equitativos, que tienden a lograr el fortalecimiento de los órganos electorales, procurando la selección transparente de las autoridades electorales, la aplicación de sistemas de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana. La importancia de esta reforma estriba en que es calve para legitimar el ejercicio del poder.

11.- Aún y cuando resultan innegables los logros obtenidos con esta tercera generación de reformas constitucionales en materia electoral, quedan muchas temas pendientes en los que existe la necesidad de legislar, ya que esta reforma únicamente se limitó a subsanar las tan evidentes fallas del sistema electoral mexicano que hicieron crisis en 2006, como era la falta de control del financiamiento particular a partidos político, el abuso en los medios de comunicación y la propaganda negra; sin embargo, estos temas no son los únicos que requieren de ajustes urgentes.

12.- El excesivo costo de los comicios es un reclamo social constante, se planteó entonces este tema como uno de los ejes centrales en la reforma electoral, con lo que se esperaba una disminución significativa en los topes de gastos de campañas electorales, sin embargo esto no aconteció. Los costos de la democracia mexicana siguen siendo elevados en relación con el ingreso per cápita de sus habitantes.

13.- Si bien con la reforma electoral se pretendió fortalecer las autoridades electorales, no hay que pasar por alto que al IFE se le dieron nuevas atribuciones entre las que se encuentra incluso la facultad de erigirse en tribunal electoral con un sistema de impartición de justicia, que no tiene antecedente incluso el sistema judicial mexicano, y que no necesariamente son compatibles con su naturaleza administrativa electoral.

14.- Uno de los temas pendientes en la reforma electoral es la creación de un Instituto Nacional Electoral, que conforme a las argumentos que impulsaban su creación se exponían entre otros la necesidad de uniformar los calendarios y criterios electorales en el país, con lo que se ganaría una reducción sustantiva de los costos en la organización electoral nacional,

sobre todo al evitar la duplicidad de funciones entre el IFE y los Institutos Electorales locales.

15.- Otro de los grandes temas ausentes fue la inclusión de mecanismos participativos en la reforma electoral, que le permitan a los ciudadanos tener una participación más activa en las decisiones de gobierno e implementan una cultura de corresponsabilidad de la ciudadanía con respecto de las acciones de gobierno.

16.- Otro tema de suma importancia que se dejó de lado con esta reforma electoral, es la ineficacia en la persecución de delitos electorales, la FEPADE a pesar de exhibir números abundantes que en suma podrían reflejar un trabajo arduo y contundente, quedan reducidas en su magnitud, cuando analizamos el acotado número de averiguaciones previas que se consignan, y por otro lado, las que concluyen con una sentencia condenatoria por otro.

17.- En materia de delitos electorales se tiene un amplio margen de impunidad, si se tiene en cuenta que en el período de 1997 al 2006, en promedio, poco más del 80 por ciento de averiguaciones no fueron consignadas, y tomando en cuenta las sentencias absolutorias tenemos que más del 96 por ciento no llegó a una sentencia condenatoria.

18.- El sistema de representación proporcional en las cámaras de Diputados y Senadores es obsoleto y ya no cumple con los objetivos para los que fue diseñado. En la década de los años 60 en que se abrió la Cámara de Diputados a la representación proporcional era vital proporcionarle espacios a la izquierda en los que pudiera expresarse por vía institucional, por tanto las minorías en la representación eran necesarias, ahora con las fuerzas

políticas mas equilibradas resulta innecesaria la representación en esta forma, debido a que acabamos redistribuyendo entre las mayorías espacios para las minorías.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. *“Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado”*. Colegio de la Frontera Norte. México. 1991.

Aguirre, Pedro. *Estados Unidos: Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. México. Instituto Federal Electoral, 2001.

Alcocer, Jorge. *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

Álvarez Arredondo, Ricardo. *La reforma del Estado en Blanco y Negro*. Agenda para la Reforma del Estado. Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Amaud Fauzi, Hamada. *“Referéndum: institución genuinamente democrática no debe circunscribirse a su aplicación del Distrito Federal, sino hacerlo extensiva en el ámbito Federal”*. Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo. H. Cámara de Senadores de la República. Primera Impresión Diciembre de 2001. Monterrey México.

Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos. PNUD. ONU. 1997

Aragón Reyes, Manuel. *“Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”*, en Nohlen et al (comps), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México, FCE, IIDH/ CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF-IFE, 1998.

Bresser Pereira, Carlos. *“Reformas económicas y crecimiento económico. Eficiencia y política en América Latina”* Carlos Bresser Pereira; Adam Przeworski, et. al., Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata, Alianza Universidad, Núm. 816, Madrid, 1992.

Bazdresch Parada, Carlos. *“Las implicaciones económicas de la transición a la democracia”*, en José Luis Barros Horcasitas, et al. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, Universidad Autónoma de Guadalajara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991,

Canto Chac, Manuel *“Conceptos del desarrollo social”*, en Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo; **Carbonell, Miguel.** *Constitución Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México,. Ciudad Universitaria, Mexico. 1998

Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, UNAM, México, 1996.

Carpizo, Jorge, "*El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo*", Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004.

Castellanos Hernández, Eduardo. "*Derecho Electoral Mexicano: Introducción General*". México. Editorial Trillas. Segunda reimpresión 2005.

Concha Cantú, Hugo Alejandro. "Iniciativa Legislativa Popular". En la Reforma Constitucional en México y Argentina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 19. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición 1996

Córdova Vianello, Lorenzo Salazar Ugarte, Pedro. Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma Que Viene. Universidad Nacional Autónoma de México INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Primera edición: 2007 México.

Cronin, Thomas E. "*Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*". Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, and London, England, 1989.

Cushman Coyle, David. *The United States Political System and How it Works*. New York, New American Library, 1954

De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México.

Diccionario Jurídico Mexicano, 28., México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México, D.F. Tercera Edición, 2003.

Diccionario universal de términos parlamentarios, Instituto de Investigaciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 1997.

Duverger, Maurice, "*Los partidos políticos*", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Figuroa Alfonso, Enrique. Derecho Electoral. Iure Editores, México, 2006.

Fernández de la Mora, Gonzalo. La Partitocracia, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1977.

Fix-Zamudio, Héctor. La Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo, UNAM, México, 2002.

García Orozco, Antonio. "*Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*", 3ª. Edición, SEGOB, México, 1989.

González Sánchez, José Juan. “*Administración Pública y Reforma del Estado en México*”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997.

García Cisneros, José Bernardo. “*Glosario de términos electorales*”, Instituto Electoral del Estado de México. México, D.F. Segunda Edición 2000.

González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, México, D. F., 2004.

Hurtado, Javier. “*Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político*”, en *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Universidad de Guadalajara, FLACSO y Miguel Porrúa, México, 1991.

James A Reichley. *The Life of the Parties: a History of American Political Parties.* New Cork, The free press, 1992.

Lara Sáenz, Leoncio. El nuevo sistema electoral mexicano. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992 pág. 34.

“*La reforma del Estado*” Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República. Comité Ejecutivo nacional del PRD. México, junio de 2007.

Epstein D., Leon. *Political Parties in the American Mold.* Madison, University of Wisconsin press, 1986

Loredo Méndez, J. Vicente. “*Democracia directa, referéndum y plebiscito*”.

Lujambio Irazabal, Alonso. “*Caso de México. Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia*”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

Maquiavelo, Nicolás. “*El Príncipe*”. Editorial EDAF S.A., Madrid, España, 1984.

Nohlen Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1998

Nohlen, Dieter. Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistemas de Partidos Políticos: Opciones Institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fundación Frierich Naumann, México. 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús. “*Evolución del Derecho Electoral en México*”. La ciencia del derecho durante el siglo XX, UNAM, México, 1998.

Orozco Henríquez Jesús de J. y Silva Adaya Juan Carlos. Consideraciones sobre los Instrumentos de Democracia Participativa En Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho

Constitucional coordinador Concha Cantú, Hugo A. 2002. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2002

Patiño Camarena, Javier. *“Derecho Electoral Mexicano”*. Editorial Constitucionalista. Segunda Edición, 1996. México.

Patiño Camarena, Javier. *“Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 8ª edición.

Patiño Camarena, Javier. Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000. PGR, México. 2000.

Pierce, Neal R., and Longley, Lawrence D. *The People’s President*. Nueva York. Simon and Schuster Eds. 1998. Pág. 42.

Pérez Fernández del Castillo, Germán. *“Reforma del Estado”*, en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll; México, 2000.

Plascencia Villanueva, Raúl. *“Delitos contra la Democracia Electoral”*. Temas de derecho penal. Cuartas jornadas sobre justicia penal. Coordinadores Sergio García Ramírez, Olga Isals de González Mariscal y Leticia A. Vargas Casillas, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de investigaciones jurídicas. 2005.

“Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral”. Comité Ciudadano para la Reforma Electoral. México. Julio 2007.

Propuesta del PRI en el marco del diálogo para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la Agenda Obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado. Partido Revolucionario Institucional. México. 2006

Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa. México 1990

PRUD’Homme, Francois Jean, *“Consulta Popular y Democracia Directa,”* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1997.

Ramírez Cuevas, Jesús. *“El riesgo de un consejo del IFE marcado por los partidos”* ¿Hay vida después de Woldenberg? La jornada. Masiosare. Suplemento dominical. Domingo 12 de octubre de 2003.

Rojina Villegas, Rafael. *“Compendio de Derecho Civil. Tomo IV”*. Contratos. Editorial Porrúa, México, D. F., 2001.

Sánchez González, José Juan. “*Comisión de Desarrollo Social*”, Cámara de Diputados, LVII legislatura, Palacio Legislativo, abril de 2000.
Taller de educación Ciudadana. Guía del Instructor. Instituto Federal Electoral. 2000

Ugalde Carlos, Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003.

Valadés, Diego. *Problemas Jurídicos de las Precampañas y las Candidaturas Independientes. Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Política*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones jurídicas, 2005.

Valadés, Diego. El sistema Político Mexicano, en el *Anuario Jurídico*, Vol. VI, México; 1979.

Wallace S. Sayre y Judith H. Parris. Trad. María Rosa Andreotti. *La elección presidencial en EUA: el colegio electoral y el sistema político norteamericano.* Buenos Aires, Editora Distribuidora Argentina. 1980 Pp. 58-60.

Zimmerman, Joshep “*Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*” LIMUSA. México. 1992.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

Aguilar Zínzer Adolfo. “La culpa la tiene el IFE”, *Reforma*, 27 de febrero de 2004.

Cárdenas García, Jaime. *El proceso electoral y las reformas electorales necesarias.* Revista de Cuestiones Constitucionales Número 16. Enero-Junio de 2007. México.

Cansino, César. *¡Tenga su Reforma!*. El Universal Viernes 14 de septiembre de 2007

Fernández Menéndez, Jorge. “*La corrupción verde todos la sabían, todos callaron*”, *Milenio*, 1 de marzo de 2004.

Granados Chapa, Miguel Ángel. “*Reformas y consejeros electorales*”, periódico *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

Sánchez Macias, Juan Manuel. *Consideraciones sobre los delitos electorales en México.* Justicia Electora, Revista del Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 10. Año 1998,

Woldenbegr José, “*Dinero y Política*”, Revista este País, número 124, julio de 2001.

LIBROS CONSULTADOS DE LA WEB

Aguirre, Pedro. “Argentina: Sistemas políticos y electorales contemporáneos. México”, Instituto Federal Electoral, (Citado 20/11/2007), Formato Htm. Consultable en internet: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/argentina.htm>

Aguirre, Pedro. “España: Sistemas políticos y electorales contemporáneos. México”, Instituto Federal Electoral, (Citado 20/11/2007), Formato Htm. Consultable en internet: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/espana.htm>

Carballo Balvanera, Luis. “Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo”. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Serie B. Estudios comparativos. b) Estudios especiales, Núm. 25, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1993. [citado 01-11-2007] formato PDF. ISBN 968-36-2808-7, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/635/pl635.htm>

Cardenas García, Jaime. “Partidos Políticos y Democracia”. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 8 IFE. En línea. Citado el 15/06/08 Consultable en: http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#7

Diccionario de Términos Electorales de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia. En línea (citado 07-11-2007) disponible en Internet en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/Diccionario.aspx?iddoc=75

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua en línea, Citado el 16/06/08. Consultable en Internet en <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

Echebarría Arizabarreta, Koldo. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Reforma y Democracia, Revista del CLAD No. 18, Caracas, Ven. Octubre de 2000. pp. 1-4. www.clad.org.ve/rev18/echebarr.pdf

Fernández Santillán, José F. “La Democracia como Forma de Gobierno”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 3. Instituto Federal Electoral. Cuarta edición: 2001, México, D.F. ISBN 968-6581-71-5, Citado el 20/06/08. Consultable en Internet en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=498>

“La modernización del Derecho Constitucional Mexicano. Reformas Constitucionales 1990-1993.” Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales núm. 159. Coord. Miguel López Ruíz. México, 1994. (citado 14/11/2007) formato: Pdf. Disponible en la página: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/204/3.pdf>

Nohlen, Dieter. *“El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico”* [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; 2005. [citado 02-11-2007] Formato PDF, ISBN 970-32-0970-X Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1092/pl1092.htm>

Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral.* [en línea]; Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 1993. [citado 26-10-2007] formato PDF. ISBN 968-36-2851-6, Pág. 11 y 12, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/651/3.pdf>

Nohlen, Dieter. *“Sistemas electorales y Reforma electoral. Una Introducción.”* [en línea], Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia; 2004. (biblioteca de la Reforma Política 4) [citado 26-10-2007] Formato PDF, ISBN 9972-9776-2-5, Disponible en Internet: http://www.idea.int/publications/es_reform/upload/sistemas%20electorales%20y%20Oreforma%20electoral.pdf

Propuesta del PRI en el marco del diálogo para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la Agenda Obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado. Disponible en Internet en <http://www.pri.senado.gob.mx/index.php?ido=11>

Sierra Lara, Yoandris. *La Transición al Socialismo en las Condiciones del Capitalismo Subdesarrollado Contemporáneo* (2006) Edición electrónica gratuita. citado el 02/04/2008. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006c/213/

Valdez Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos.* Instituto Federal Electoral [citado 26-10-2007], Formato Html ,Disponible en Internet: www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partido.htm Consultado el 24/10/2007

FUENTES HEMEROGRAFICAS CONSULTADAS EN LA WEB

Andrade Virgilio. *“IFE: De administrador a árbitro electoral.”* Revista Nexos On Line. Consultable en Internet en: http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1153&id_rubrique=423

Athie Gallo Alberto y Guerra López Rodrigo. *“Limites y alcances. La reforma del Estado en México”.* Materiales para una reflexión. Revista del a fundación Arturo Rosenblueth. Política y Pensamiento numero 13, consultable en Internet en <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.htm>

Bauer Meter. *“La reforma electoral”.* Letras Libres. noviembre 2007. consultable en Internet en: <http://www.letraslibres.com/index.php?sec=22&autor=Peter%20Bauer>

Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. “6 de julio de 1988: el fraude ordenado por Miguel de la Madrid”, La Jornada, 2 de abril de 2004. Documento presentado en el quinto Congreso Internacional de Derecho, Puebla, 31 de marzo de 2004. (citado el 03 /11/2007) Consultable en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/04/02/022a1pol.php?origen=index.html&fly=1>
Córdova Vianello, Lorenzo. “Candidaturas independientes”. Revista Nexos on line. Citada el 15/04/08, consultable en http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1364&id_rubrique=552

Lujambio Irazábal Alonso. “Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México”. Documento Consultable en http://www.ife.org.mx/documentos/Al/elecMex5/finan_fiscal.html

Gaceta Parlamentaria, año I, número 13, martes 31 de marzo de 1998. Citada el 15 de junio de 2008. Consultable en internet en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/mar/19980331.html#Ini0331GPR>
“Justicia Electoral”. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2000, No 12, [citado 06-11-2007] formato Pdf. ISBN:0188-7998, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/12/pr/pr1.pdf>

La jornada del 03 de julio del 2000, artículo: “Fox, virtual presidente electo; logra 46% de votos en conteo preliminar” citado (22/11/2007) consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2000/07/03/adios.html>¹

La Jornada. 17 de octubre de 2003. Artículo: WOLDENBERG, JOSÉ “El país tiene un déficit en materia democrática”, Citado el 15/11/2007) consultable en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/10/17/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>

La jornada Guerrero. 08/06/2007. Artículo: Defiende José Woldenberg la representación proporcional de diputados y senadores. consultable en Internet en: <http://www.lajornadaquerrero.com.mx/2007/06/08/index.php?section=politica&articulo=006n1pol>

Negretto Gabriel. “La reforma constitucional en México”. Apuntes para un debate futuro. POLÍTICA y Gobierno VOL. XIII. NÚM. 2. II SEMESTRE DE 2006. PP. 361-392. Consultable en Internet en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/>

Pardo, Gastón. “El catolicismo militante y el sindicato magisterial contribuyen a la perversión del estado. México elecciones: el IFE es fuente de suspicacias.” Agencia Ipi. (citado 15/11/2007) consultable en Internet en <http://www.a-ipi.net/article142299.html>.

PAGINAS WEB CONSULTADAS:

Alemania: El Sistema Original de Representación Proporcional Personalizada, (en línea) consultado 06-11-2007, disponible en Internet en http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_de.htm

Federal Election Commission. *Federal Campaign Finance*. Federal Campaign Finance Laws, version electrónica, (citado 15/11/2007) disponible en: www.fec.gov/law/feca/feca.pdf

Historia del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral, (Citado el 03/11/2007) Consultable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.af8d2ec8e2c3e9ea7a12e5e910000f7/>

Ponencia magistral del Mtro. Samuel León González de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el foro sobre Democracia y Sistema Electoral organizado por la CENCA datos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

Museo Legislativo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. consultable en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues0.htm

Nuestro siglo -La turbulencia de los años veinte.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues4.htm

Nuestro siglo –Las Reformas del Cardenismo.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues6.htm

Nuestro siglo –Estabilidad Política y Legislación Electoral.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues8.htm

Nuestro siglo -La reforma política de 1977.- "Síntesis de la Historia Legislativa en México", Museo Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Citado 15/11/2007) consultable en Internet: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

Propuesta Legislativas para una democracia ciudadana. Sistema Electoral Español. Crítica. (Citado 20/11/2007.) Disponible en formato HTML. Consultable en Internet en <http://www.proyectointersur.org/sistema%20electoral.htm>

Ugalde, Luis Carlos. Conferencia magistral IFE. Consultable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2> *Ordena IFE no abrir paquetes electorales* publicado en El Universal, 12 de julio de 2006 citado (18/11/2007) consultable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/361974.html>