

684  
2-y

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**



**DEMOCRACIA Y REFORMA POLITICA**

**TESIS DE GRADO**

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

**PRESENTA:  
JOSE GUADALUPE GUILLERMO SANCHEZ VACA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D.F.**

**1997**



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.

## INDICE

DEDICATORIA.....	I
PREFACIO.....	II
INTRODUCCION.....	III

### CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.

1.1. La Democracia.....	1
1.1.1. Definición.....	1
1.1.2. Elementos.....	2
1.1.3. Clasificación.....	8
1.1.4. La Democracia Liberal.....	10
1.2. La Representación Política.....	12
1.3. Los Sistemas Electorales.....	17
1.4. Los Partidos Políticos.....	20

### CAPITULO II. EVOLUCION HISTORICA DE LA DEMOCRACIA.

2.1. El Origen de la Democracia.....	24
2.2. La Democracia Moderna.....	25
2.2.1. El Desarrollo de las Ciudades Alemanas.....	26
2.2.2. La Reforma Protestante.....	28
2.2.3. Inglaterra.....	30
2.2.4. La Independencia Norteamericana.....	31
2.2.5. La Revolución Francesa.....	31
2.2.6. El Siglo XIX.....	33
2.3. Desarrollo Histórico de la Democracia en México.....	34

### CAPITULO III. LA REFORMA POLITICA DE 1977.

3.1. Las Causas.....	51
3.1.1. Situación Económica y Social en el Periodo 1940-1970.....	51
3.1.2. El Sistema Político.....	54
3.1.3. La Crisis Económica.....	56
3.1.4. La Crisis Política.....	58
3.2. Antecedentes de la Legislación Electoral.....	60
3.3. Reformas Constitucionales.....	61
3.4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.....	62
3.4.1. Partidos Políticos.....	63
3.4.1.1. Definición.....	64
3.4.1.2. Finalidad.....	64
3.4.1.3. Requisitos.....	64
3.4.1.4. Asociaciones Políticas Nacionales.....	65
3.4.1.5. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.....	66
3.4.1.6. Prerrogativas.....	66
3.4.2. Registro.....	67
3.4.2.1. Registro Definitivo.....	67
3.4.2.2. Registro Condicionado.....	68
3.4.3. Representación.....	68
3.4.4. Vigilancia del Proceso Electoral.....	69
3.4.4.1. Comisión Federal Electoral.....	69
3.4.4.2. Las Comisiones Locales Electorales.....	70
3.4.4.3. Los Comités Distritales Electorales.....	70
3.4.4.5. Las Mesas Directivas de Casilla.....	71
3.4.4.5. El Registro Nacional de Electores.....	72
3.4.5. Contencioso Electoral.....	74
3.4.5.1. Inconformidad.....	74
3.4.5.2. Protesta.....	74
3.4.5.3. Queja.....	75
3.4.5.4. Revocación.....	76
3.4.5.5. Revisión.....	76
3.4.5.6. Reclamación.....	76

**CAPITULO IV. LA REFORMA POLITICA DE 1986.**

4.1. El Contexto Político, Económico y Social.....	78
4.1.1. Situación Económica y Social durante el Sexenio 1976-1982.....	78
4.1.2. La Política Económica en el Sexenio 1982-1988.....	79
4.2. Reformas Constitucionales.....	82
4.3. Código Federal Electoral.....	85
4.3.1. Partidos Políticos.....	85
4.3.1.1. Finalidad.....	85
4.3.1.2. Requisitos.....	86
4.3.1.3. Las Asociaciones Políticas Nacionales.....	86
4.3.1.4. Registro.....	87
4.3.1.5. Derechos y Obligaciones.....	88
4.3.1.6. Prerrogativas.....	90
4.3.2. Representación.....	90
4.3.3. Vigilancia del Proceso Electoral.....	91
4.3.3.1. Registro Nacional de Electores.....	92
4.3.3.2. Comités de Vigilancia.....	92
4.3.3.3. Organismos Electorales.....	93
4.3.3.3.1. Comisión Federal Electoral.....	94
4.3.3.3.2. Comisiones Locales Electorales.....	96
4.3.3.3.3. Comités Distritales Electorales.....	97
4.3.3.3.4. Mesas Directivas de Casilla.....	98
4.3.3.4. Representantes de los Partidos Políticos.....	98
4.3.3.5. Jornada Electoral.....	99
4.3.4. Contencioso Electoral.....	101
4.3.4.1. Competencia.....	101
4.3.4.2. Revocación.....	102
4.3.4.3. Revisión.....	102
4.3.4.4. Apelación.....	102
4.3.4.5. Queja.....	102
4.3.4.6. Resoluciones.....	103
4.3.4.7. El Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	103

**CAPITULO V. LA REFORMA POLITICA DE 1990.**

5.1. Contexto Político, Económico y Social.....	105
5.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	108
5.2.1. Partidos Políticos Nacionales.....	108
5.2.1.1. Definición.....	108
5.2.1.2. Requisitos.....	108
5.2.1.3. Derechos y Obligaciones.....	109
5.2.1.4. Prerrogativas.....	111
5.2.2. Registro.....	112
5.2.2.1. Registro Definitivo.....	113
5.2.2.2. Registro Condicionado.....	114
5.2.3. Representación.....	114
5.2.4. Vigilancia del Proceso Electoral.....	115
5.2.4.1. Instituto Federal Electoral.....	115
5.2.4.1.1. Fines.....	115
5.2.4.1.2. Estructura.....	116
5.2.4.1.3. El Consejo General.....	116
5.2.4.1.4. La Junta General Ejecutiva.....	117
5.2.4.1.5. Dirección General.....	118
5.2.4.1.6. Direcciones Ejecutivas.....	118
5.2.4.1.7. Delegaciones en las Entidades Federativas.....	119
5.2.4.1.8. Organos del IFE en los Distritos Electorales.....	120
5.2.4.2. Las Mesas Directivas de Casilla.....	121
5.2.4.3. Padrón Electoral.....	123
5.2.4.4. Las Comisiones de Vigilancia.....	124
5.2.4.5. El Servicio Profesional Electoral.....	125
5.2.4.6. El Proceso Electoral.....	125
5.2.4.7. Representantes de los Partidos Políticos.....	126
5.2.4.8. Medidas de Control sobre las Boletas Electorales.....	127
5.2.4.9. La Jornada Electoral.....	128
5.2.5. Tribunal Federal Electoral.....	130
5.2.6. Sistema de Medios de Impugnación.....	132
5.2.6.1. Medios de Impugnación.....	132
5.2.6.2. Partes en el Procedimiento.....	133
5.2.6.3. Causas de Improcedencia.....	133
5.2.6.4. Pruebas.....	134
5.2.6.5. Las Resoluciones.....	135
5.2.6.6. La Nulidad.....	135

#### CAPITULO VI. LA REFORMA POLITICA DE 1993.

6.1. Contexto Político, Económico y Social.....	138
6.2. Los Observadores Electorales.....	140
6.3. Modificaciones en la Integración de la Cámara de Senadores.....	141
6.4. Asignación de Diputados de Representación Proporcional.....	142
6.5. Registro.....	144
6.6. Acceso de los Partidos Políticos a la Radio y Televisión.....	145
6.7. Financiamiento de los Partidos Políticos.....	147
6.8. Las Coaliciones.....	152
6.9. Los Organos Centrales del IFE.....	158
6.10. Los Organos del IFE en las Delegaciones.....	160
6.11. Los Organos del IFE en los Distritos Electorales uninominales.....	162
6.12. El Padrón Electoral.....	164
6.13. El Proceso Electoral.....	166
6.14. El Tribunal Federal Electoral.....	169
6.15. Contencioso Electoral.....	171

#### CAPITULO VII. LA REFORMA POLITICA DE 1994.

7.1. La Situación Política Actual.....	176
7.2. Tope de los Gastos de Campañas Electorales.....	177
7.3. La Fiscalía Especial para Delitos Electorales.....	180
7.4. Selección de los Ciudadanos que Integran las Mesas Directivas de Casilla.....	180
7.5. Auditoría Externa al Padrón Electoral.....	182
7.6. Los Visitantes Extranjeros.....	183
7.7. Lineamientos Generales Aplicables a Noticieros de Radio y Televisión en Materia de Información sobre las Campañas Electorales.....	184
7.8. Integración de los Organos Colegiados del IFE.....	185
7.9. Reformas al Código Penal.....	186
7.10. Registro de Representantes de los Partidos Políticos ante las Mesas Directivas de Casilla.....	190
7.11. Destrucción de los Paquetes Electorales.....	190

<b>CAPITULO VIII CONCLUSIONES.....</b>	<b>192</b>
8.1. Sociedad y Reforma Política.....	192
8.1.1. Efectos Sociales de la Reforma Electoral.....	192
8.1.2. Influencia de la Sociedad en la Reforma Electoral.....	203
8.2. Perspectivas de la Legislación Electoral.....	211
8.2.1. Propuestas de los Partidos Políticos.....	217
8.2.2. Equidad en las Condiciones de la Contienda Electoral.....	225
8.2.3. Fortalecimiento del Sistema de Partidos.....	248
8.2.4. Autonomía de los Organos Electorales.....	253
8.2.5. Los Medios Masivos de Comunicación en la Contienda Electoral.....	261
8.3. Perspectivas de la Democracia.....	262
8.3.1. Fortalecimiento del Federalismo.....	269
8.3.2. Separación de Poderes.....	272
8.3.3. Separación Partido - Gobierno.....	273
8.3.4. Papel de la Sociedad Civil.....	275

#### **BIBLIOGRAFIA.**

**A CONCEPCION Y GUILLERMO, MIS PADRES, CON PROFUNDA EMOCION , POR  
SU ENTREGA GENEROSA.**

**A MARIA DE LA LUZ POR SU CARIÑO Y SU FE EN NOSOTROS.**

**A GERARDO, PEPE, NENA, RAUL Y QUIQUE POR SU COMPAÑIA Y AFECTO.**

**A JORGE GUILLERMO , MAÑANA HECHO SOL.**

## PREFACIO

La realización de este trabajo es en más de un sentido el cumplimiento de una asignatura pendiente.

Lo es de modo natural por la pretensión de obtener el título universitario de tan caro anhelo. En otro sentido, lo es porque cuando cursaba el tercer año de Preparatoria, el Lic. Mariano Azuela, que impartía la materia de Sociología, nos convocó a un debate sobre la democracia en México, para lo cual solicitó voluntarios.

No le fue difícil encontrar a quien se encargaría de negar la existencia de la democracia en el país, pero cuando de defenderla se trató, el resultado fue que no hubo quien quisiera hacerlo.

Don Mariano nos hizo ver que en un grupo de futuros profesionales del Derecho, esto era una incongruencia.

Ante el acicate, hubo finalmente quien aceptó realizar la defensa, y aclaro que no fui yo.

Recuerdo bien que el compañero que defendió a la democracia perdió el debate, y no por falta de retórica.

Pues bien, ahora con este esfuerzo, pretendo cumplir la asignatura pendiente que significó no haber defendido en aquel entonces a la democracia. Lo hago porque más allá del recuerdo de la anécdota relatada, poseo ahora una convicción forjada a través de los años y a la que han contribuido lo mismo las enseñanzas recibidas en las aulas, que la reflexión que han suscitado las lecturas o el análisis del devenir nacional, y que consiste en creer que la manera de hacer más libre, más justa y más humana a nuestra sociedad es a través de la ampliación de nuestros espacios democráticos.

## INTRODUCCION

La democracia actualmente enfrenta una paradoja. Desde un punto de vista su ámbito de influencia se ha ampliado con los regimenes que han experimentado una transición hacia ella. Ejemplos de ello, encontramos lo mismo en América Central, América del Sur, el Caribe, Europa Oriental.

Sin embargo no obstante su notable avance , desde otro enfoque sufre de severas crisis en los países que la han adoptado. Problemas de ingobernabilidad, crisis de partidos, injusticia social, avance de la economía de mercado y retroceso de los niveles de bienestar social, abstencionismo, son solo algunos de los síntomas de la referida crisis.

Para nuestra nación no es ajeno el debate democrático. Inmerso en los proceso de globalización económica ha procurado participar con éxito en la competencia comercial a la vez que enfrenta continuas crisis estructurales que agobian a la población. Obligado a la vecindad con la potencia mundial que encabeza el mundo unipolar que substituyó a la guerra fría, se enfrenta al reto de atender enormes rezagos sociales cuando el Estado de Bienestar se bate en retirada. Escenario de la primera revolución social del siglo XX, conformó en la pos-revolución un régimen político de estabilidad y paz social, que ha visto mermada su legitimidad .

Al considerar que la ampliación de nuestra vida democrática puede contribuir determinadamente en la solución de la crisis política, económica y social que atravesamos, es que proponemos el presente análisis de la Democracia y las Reformas Políticas que se han sucedido desde 1977.

Para ello primeramente se hace un análisis de los conceptos fundamentales que entraña la democracia. En segundo término se exponen su orígenes y desarrollo histórico. Posteriormente se presenta un panorama de los cambios sociales y las correspondientes reformas políticas, de 1977 a la fecha, con el propósito de dar un panorama de la evolución de la transición democrática en nuestro país. Para concluir mostrando como sociedad y legislación en recíproca relación son los soportes del proceso democrático y cuál creemos que es la perspectiva de éste.

## **CAPITULO I.**

### **CONCEPTOS GENERALES.**

#### **1.1. LA DEMOCRACIA**

##### **1.1.1. Definición**

Etimológicamente, el término democracia proviene de las raíces griegas demos y cratos, que se traducen como pueblo y gobierno respectivamente, por lo que su significado es el de gobierno del pueblo.

En la "Historia" de Herodoto, aparece el término democracia con el sentido de una comunidad política dirigida por el demos, o por muchos, opuesta a la monarquía y a la oligarquía.

Aristóteles definió a la democracia como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Sin embargo cabe mencionar que la democracia ateniense se ejercía solamente por una parte de la población, de la cual eran excluidos los esclavos. "En la Atenas del siglo V, los ciudadanos no representaban más que unas 40,000 personas sobre 400,000 habitantes".<sup>1</sup>

Por su parte Santo Tomás de Aquino, calificó a la democracia como la forma de gobierno que más conviene a los pueblos.

Abraham Lincoln la definió en 1863 como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Hans Kelsen afirma que el Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos.

Por su parte Carl Schmitt opina que la democracia se ha convertido en un concepto ideal muy general, identificándose con liberalismo, socialismo, justicia, humanidad, paz y reconciliación de los pueblos.

---

<sup>1</sup> Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 5a. edición. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970 p.84.

Pablo Lucas Verdú , citado por el maestro Serra Rojas, afirma que:

"Entendemos por democracia un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político, mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica."<sup>2</sup>

Para Francisco Berlín Valenzuela"la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados."<sup>3</sup>

Giovanni Sartori afirma que la democracia se fundamenta en un pactum societatis, mediante el cual se instaure la igualdad de todos como ciudadanos.

En nuestra Carta Magna encontramos en el artículo tercero, la siguiente referencia a la democracia: "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

El maestro Fix Zamudio opina que :

"Solo se puede concebir el ángulo jurídico del sistema democrático cuando en un primer término, las normas jurídicas son creadas por órganos legítimos , y en un segundo lugar cuando las propias normas están dirigidas para servir de cauce y de instrumento a los restantes sectores del sistema democrático establecido por la estructura normativa, cuya expresión fundamental se encuentra en los preceptos constitucionales."<sup>4</sup>

#### 1.1.2. Elementos.

A fin de acercarnos al concepto de democracia, exponemos en este segundo inciso su análisis a través de sus elementos. Con tal propósito recurrimos en primer lugar a la opinión del maestro Ignacio

<sup>2</sup> Ver Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. 4a. edición. Editorial Porrúa. México, 1978. p.591

<sup>3</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho electoral . 1era. edición. Editorial Porrúa. México, 1980 . p.52.

<sup>4</sup> Fix Zamudio, Héctor:" Derecho, constitución y democracia", en: La Revista del Colegio. México,diciembre de 1989.Número 2, año 1.p.177.

Burgoa, quien afirma que la democracia aglutina diversos principios que en conjunto caracterizan una forma de gobierno, y que por lo tanto la democracia "es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas del poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita."<sup>5</sup>

Bajo este supuesto los elementos concurrentes de la democracia son a decir del maestro Burgoa:

a) Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía. El pueblo en sentido sociológico tiene la capacidad de autodeterminarse. Mediante este poder se crea el Estado, conservando en todo momento el pueblo o nación la capacidad de transformar el orden jurídico fundamental del Estado.

"Un sistema de gobierno es democrático, cuando el orden jurídico fundamental en que se implanta reconoce declarativamente que la soberanía reside en el pueblo, o sea, cuando en su nombre la asamblea constituyente reitera que el poder soberano a él y sólo a él pertenece, de lo que se concluye que el primer elemento de que tratamos no es sino una fórmula dogmática que se contenga en la Constitución."<sup>6</sup>

Sin embargo, la democracia puede prescindir de este elemento, aunque en México éste se ha plasmado desde la Constitución de Apatzingán hasta la actual Carta Magna.

b) Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado. Ya que la democracia significa gobierno del pueblo, es preciso iniciar distinguiendo la diferencia entre pueblo sociológico o nación (que es la unidad real compuesta por el total de individuos asentados permanentemente en un territorio) y el pueblo político, refiriéndose éste último a aquella parte del pueblo sociológico que comprende a los nacionales que son naturalmente capaces y que hayan rebasado determinada edad.

Al constituirse una democracia, el pueblo es el titular de la potestad de elegir a las personas que ejercen las funciones de los órganos primarios del Estado de manera transitoria, siendo éstos generalmente el Ejecutivo y el Legislativo.

Esto quiere decir que en una democracia, la totalidad de el pueblo político o ciudadanía goza de igualdad política, concepto derivado del de igualdad jurídica entendida ésta como "la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones, cualitativamente, propios de

<sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 3era. edición. Editorial Porrúa. México, 1979. P.473.

<sup>6</sup> Ibid.p.474

todos aquellos sujetos que se encuentren en su misma situación jurídica determinada "7 , lo que le permite participar en el gobierno del Estado.

c)Control popular sobre la actuación de los órganos del Estado. La democracia no se agota en la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado, sino que implica una práctica cotidiana de la ciudadanía, vigilando el pueblo la actuación de los citados órganos estatales.

Según Jellinek el control popular se ejerce por los siguientes medios: la acusación del funcionario, la responsabilidad civil de los funcionarios frente al gobernado, en particular por los hechos ilícitos que cometa en su detrimento durante sus funciones, la libertad de expresión y la actuación de los partidos políticos.

"El reconocimiento por el orden jurídico de todas las libertades específicas y su erección en derechos públicos subjetivos del gobernado es un signo que distingue a la democracia de los regímenes totalitarios o autocráticos". 8

Mediante el ejercicio de las libertades jurídicas de contenido político , el ciudadano realiza el control de sus representantes. Estas libertades son las de imprenta, expresión del pensamiento y su consecuente derecho de petición a las autoridades, la de reunión, asociación y realización de manifestaciones públicas. De esta manera el ciudadano obliga a los funcionarios a estar bajo observación y a dar respuesta de su actuación.

En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado se reputan como servidores públicos, debiendo apearse en su actuación a la Constitución y a las leyes, así como realizar sus funciones de forma honesta."En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea , de constitucionalidad y de legalidad strictu sensu (garantía del gobernado según los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución), y en el segundo al de responsabilidad."9

Al violarse el principio de legalidad, existe la posibilidad de impugnación jurídica , a fin de restaurar el imperio de las disposiciones violadas. Al violarse el de responsabilidad, además de la impugnabilidad de dichos actos, el servidor público queda sujeto a las sanciones correspondientes.

---

7 Ibid. p.478

8 Ibid.p.488

9 Ibid.p.5

En nuestro orden constitucional se ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignado en los artículos 108 a 114 de la Constitución .

Al precisar la Constitución en su artículo 109 que "cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo", está concediendo lo que Burgoa denomina acción popular, que es un derecho de la ciudadanía que se traduce en un mecanismo de control popular de los órganos de gobierno.

d) La juridicidad. "La democracia es necesariamente un régimen de derecho dentro del cual se estructura y funciona. Es una forma de gobierno organizada por la Constitución y por la legislación ordinaria y en la que además, el poder público del Estado y las funciones en que se desenvuelve están sujetos a lo que Heller llama la normatividad jurídica".<sup>10</sup>

Por su parte B. Mirkine-Guetzevich, citado por Burgoa, afirma que la democracia, expresada en lenguaje jurídico, es el Estado de Derecho, es la racionalización jurídica de la vida, porque el pensamiento jurídico consecuente conduce a la democracia como única forma del Estado de Derecho. Atribuye así a la democracia, la facultad de realizar la supremacía del derecho.

Así pues, la democracia implica supeditación del poder público al derecho, comprendiendo a su vez el principio de constitucionalidad y el de legalidad strictu sensu. El primero condiciona los actos de los órganos estatales a la Constitución. El segundo rige a los actos administrativos y jurisdiccionales, que se sujetan a la legislación ordinaria pero primariamente a los mandamientos constitucionales.

Kelsen lo explica con su pirámide normativa, según la cual la validez formal de una decisión administrativa o de una sentencia judicial deriva de su acoplamiento a la ley secundaria (principio de legalidad), y la de ésta, de su correspondencia con la Constitución (principio de constitucionalidad).

Ahora bien, la violación de los órganos del Estado al principio de juridicidad, trae aparejada la invalidez de dichos actos en un sistema democrático. Invalidez que requiere de declaración jurisdiccional,

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 525

encargada generalmente a órganos estatales de diversa índole, generalmente de carácter judicial. En México, el instrumento procesal del principio de juridicidad se ubica en el juicio de amparo.

Es importante destacar que no basta la existencia de una Constitución, se requiere que ésta se adecúe a la constitución real del pueblo para que sea un régimen democrático legítimo y auténtico.

"(...) Sin que la Constitución jurídico-positiva exprese el ser, el modo de ser y el querer ser populares, el Estado que en ella se estructura y articula no será Estado democrático en el sentido puro del calificativo."<sup>11</sup>

e) La división de poderes. Para que opere la juridicidad es imprescindible que exista una división de poderes que permita que las autoridades que elaboren las leyes, las que las aplican y los que deciden jurisdiccionalmente respecto de los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación sean distintas, para tener un sistema de frenos y contrapesos recíprocos. En otras palabras separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

"Como sostiene Lantz Duret, el rasgo esencial de esta doctrina consisten en que Montesquieu, descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes".<sup>12</sup>

El principio de la separación de poderes lo han adoptado todas las Constituciones mexicanas, puesto que es producto de las corrientes jurídico políticas que influyeron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo.

f) La justicia social. "El pueblo o la nación como unidad real es el elemento humano del Estado sobre el cual y en beneficio del cual se despliega el poder público y, por ende, las funciones en que se manifiesta."<sup>13</sup>

En un Estado democrático la población integral es el objeto de los fines estatales y el poder público. De ahí que si bien la democracia moderna vela por la protección del individuo frente al poder del

<sup>11</sup> Ibid. p. 527.

<sup>12</sup> Ibid. p. 529

<sup>13</sup> Ibid. p. 536

Estado, no se entiende un Estado democrático si éste no persigue el desarrollo de todos los individuos que conforman la sociedad.

Por su parte Maurice Duverger opina que los elementos de la democracia son tres:

- a) Los gobernantes son elegidos mediante el sufragio universal.
- b) Una estructura de gobierno basada en el pluralismo político y en la separación de poderes.
- c) Gobernantes limitados en su actuación como tales y gobernados que gozan de libertades públicas, de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, etc.

Todos estos elementos tienen el mismo propósito: impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos. Mediante el primer elemento se asegura a los ciudadanos designar a sus gobernantes y privarles del poder cuando sus mandatos terminan. Mediante el segundo se obliga a cada órgano gubernamental a ser controlado por otro. Y mediante el principio de legalidad se otorga a los gobernados los medios necesarios para oponerse a actos ilegales.

Al respecto, el Lic. Mario Moya Palencia afirma que los elementos de una nación democrática son:

- a) Existencia y vigencia de libertades civiles, políticas y de derechos sociales.
- b) Universalidad de la participación, organizada en un sistema electoral y de partidos determinado.
- c) Pluralismo ideológico y pluralismo en la composición de los órganos representativos del poder.
- d) Soberanía popular confiada a la decisión mayoritaria con corresponsabilidad en las minorías.
- e) Sistema de poder estable, desconcentrado y renovable a plazo determinado, que se transmita pacíficamente.
- f) Mecanismos abiertos para la expresión de las ideas y la formación de la opinión pública.
- g) Un proyecto histórico nacional que conjugue un sistema educativo no dogmático, que propicie al mismo tiempo las convicciones nacionales y la solidaridad internacional, un sistema económico mixto en que el Estado asuma el papel de rector en la economía, en la dosis y con las características que determine el pueblo, y un sistema social que propugne mejores niveles de bienestar en favor de la colectividad y la distribución equitativa del ingreso entre los diversos sectores y componentes de la misma.
- h) Una política exterior independiente y soberana, pero participativa en el concierto internacional, orientada a conseguir un nuevo orden político y económico.

y) Un sistema jurídico integrador de los objetivos enumerados , establecido con la participación popular, en que se indiquen claramente los roles de los gobernantes y de los gobernados.<sup>14</sup>

El maestro Serra Rojas opina por su parte, que esta forma de gobierno adopta principios políticos como la soberanía, la división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.<sup>15</sup>

### 1.1.3. Clasificación

Podemos distinguir democracia directa o pura e indirecta. La primera implica la participación continua del total de pueblo en el ejercicio del poder. La encontramos en la Grecia antigua, en un periodo de la historia de Roma y en las comunas medievales.

Giovanni Sartori define a la democracia griega como el sistema de gobierno en el que las decisiones se adoptaban colectivamente.

"En la polis griega se practicó la democracia directa en magnas asambleas populares, en las que el pueblo resolvía o era consultado en los graves asuntos de la Hélade."<sup>16</sup>

El Lic. Francisco Berlin Valenzuela aporta las siguientes divisiones:

1. Por su realización histórica:

- a) Antigua.- Corresponde a la democracia griega fundamentalmente. Los ciudadanos participan de manera directa en las decisiones, pero en el marco de un régimen esclavista.
- b) Moderna.- Se origina en el liberalismo. Es una democracia indirecta o representativa.
- c) Contemporánea.- Como reacción ante la desigualdad social que produjo el liberalismo, la democracia contemporánea implica un Estado Social de Derecho, que vela por derechos sociales además de los derechos políticos.

<sup>14</sup> Ver Noya Palencia, Mario. "Fundamentos ideológicos del derecho electoral". Derecho Electoral Mexicano. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1982, pp. 10-11.

<sup>15</sup> Ver Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p.596.

<sup>16</sup> Ibid. p.594.

2. Por la forma de participación del pueblo:

- a) Directa.- Implica la participación del total de los ciudadanos. Por la extensión de los Estados actuales, no subsiste más que en algunos cantones suizos.
- b) Indirecta o representativa.- La actividad política del pueblo se desarrolla a través de representantes.
- c) Semidirecta.- Combina la democracia directa y la representativa a través de la participación del pueblo mediante plebiscitos, referéndum, iniciativa popular, etc.

3. Por su concepción ideológica.

- a) Democracia gobernada u occidental.- Se basa en el liberalismo y corresponde a los países desarrollados.
- b) Democracia gobernante o socialista.- Corresponde a los regímenes socialistas, concede al menos en teoría el gobierno a las masas.
- c) Democracia de los países del tercer mundo.- Como por lo general se trata de países que se liberaron del colonialismo, conjugan ideas de las dos democracias citadas anteriormente.

Por las necesidades sociales que enfrentan, se observa en ellos: la presencia de líderes fuertes, sistemas de partido único o hegemónico, enfrentan severos problemas económicos y de pobreza, se adoptan formas democráticas que encubren un poder concentrado.

Maurice Duverger clasifica a las democracias liberales de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Atendiendo al sistema electoral encontramos :

- a) Regímenes de sufragio mayoritario a una sola vuelta : Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, etc.
- b) Regímenes de sufragio mayoritario a dos vueltas: Francia.
- c) Regímenes de representación proporcional.

2. De acuerdo a los partidos políticos:

- a) Los regímenes de bipartidismo verdadero.
- b) Los regímenes de pseudobipartidismo.
- c) Los regímenes de multipartidismo.

3. Según las relaciones entre el gobierno y el parlamento:

- a) Los regímenes parlamentarios.
- b) Los regímenes presidenciales.
- c) Los regímenes semipresidenciales.

#### 1.1.4. La democracia liberal.

Como veremos en el capítulo relativo a la Historia de la democracia moderna, ésta es resultado de un proceso histórico en el que destacan las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, identificándose a la democracia moderna con el concepto de democracia liberal.

Si bien en la literatura socialista encontramos la identificación del concepto de democracia con dicho sistema, el mismo declive de los regímenes socialistas ha colocado a dicha idea en difícil posición siendo objeto de severos cuestionamientos.

No obstante pensamos que la democracia liberal debe ser enriquecida con fines y objetivos que trascienden su original concepción y que abordaremos en las conclusiones.

Dejando a salvo el anterior comentario, la democracia moderna se entiende como la democracia liberal, la cual se distingue de otros regímenes (socialistas, dictaduras, monarquías tradicionales) por el pluripartidismo y la renovación regular de los gobernantes por medio de elecciones libres.

La democracia liberal se da en el marco económico del sistema capitalista, el cual se asienta en la base de la propiedad privada de los medios de producción. La ideología que sustenta a la democracia liberal es el liberalismo, el cual surgió como una reacción de la burguesía ante los abusos de las monarquías y la aristocracia.

Por su desarrollo histórico surge como una defensa del individuo ante los excesos de poder. De ahí que la democracia moderna pone énfasis en la defensa de las libertades del individuo frente al Estado, por lo tanto restringe el poder de los gobernantes en su actuación, les limita en el tiempo de ejercicio del poder, desarrolla instituciones que velen por la no concentración del poder en manos de los gobernantes y otorga garantías al individuo frente al Estado.

La democracia liberal se apoya en dos pilares: el liberalismo político que consagra la libertad e igualdad de todos los hombres, como lo establece la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como las libertades del individuo: de expresión, de prensa, de libre tránsito, de reunión, de asociación, de credo religioso, etc. Y en segundo lugar el liberalismo económico, que se resume en el principio del "dejar hacer, dejar pasar", permitiendo el libre comercio y la libre producción.

El liberalismo "quiso reivindicar el derecho del individuo a labrar su propio destino, sin miramiento para ninguna autoridad externa que pretendiese limitar sus posibilidades. Como doctrina, se relaciona sin duda directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia."<sup>17</sup>

Sin embargo es importante hacer notar que los propósitos de la democracia liberal no se observan del todo en la realidad, puesto que al darse en el marco del sistema capitalista, las bondades de los principios liberales son usufructuadas en mayor medida por quienes gozan de poder económico, en detrimento de grandes grupos de población, ya que como observa Laski, el liberalismo "buscó salida contra todas las trabas que la ley impone al derecho de acumular propiedad, y tropezó con que éste derecho llevaba en el seno, como agente autodestructor, el fomento de toda una clase proletaria".<sup>18</sup>

Asimismo el liberalismo trató de confinar la autoridad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales y, en consecuencia, procurar un sistema adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tuviera la facultad de invadir.

Sin embargo, "al poner en práctica estos derechos, resulta que el liberalismo se mostró más pronto e ingenioso para ejercitarlos en defensa de la propiedad, que no para proteger y amparar bajo su beneficio al que no poseía nada que vender fuera de su fuerza de trabajo".<sup>19</sup>

Finalmente hacemos notar que los excesos del liberalismo provocaron en su momento movimientos sociales y una ideología socialista que enriqueció al liberalismo con la incorporación de derechos sociales por los que vela el Estado, pasando de la concepción del Estado gendarme a la del Estado de bienestar, lo que permitió acortar las distancias entre la democracia formal y la real, situación que el péndulo de la historia ha colocado nuevamente en el centro de la discusión, con el advenimiento del neoliberalismo.

---

<sup>17</sup> Laski, Harold. El liberalismo europeo. 11a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. pp.13-14

<sup>18</sup> Ibid. p.14.

<sup>19</sup> Ibid. p.14

ralismo y la debacle del socialismo , lo que hace actual la reflexión respecto de la democracia liberal ,sus características y propósitos.

### 1.2.LA REPRESENTACION POLITICA

La democracia directa, que implica la participación de todo el pueblo, se creó en la Grecia antigua, concretamente en Atenas, donde existió la Asamblea General del Pueblo, que se reunía todos los días en las colinas del Pnyx. Actualmente este tipo de democracia subsiste únicamente en tres cantones suizos: Glaris, Appenzell y Unterwald, en donde hay asambleas populares de ciudadanos, las Landsgemeinde, que se reúnen una vez al año, votando las leyes y revisiones constitucionales.

Por el solo tamaño de los Estados contemporáneos, este tipo de democracia resulta de imposible aplicación, imponiéndose como necesidad recurrir al recurso de las elecciones de los gobernantes por los gobernados. En la democracia moderna la representación política es un concepto esencial .

Por la representación política, los gobernados delegan en los gobernantes el ejercicio de las decisiones de gobierno. A través de la representación política, el pueblo participa en el ejercicio del poder público. El procedimiento que se utiliza en la democracia moderna son las elecciones en intervalos regulares y cortos.

Para Jellinek , en su Teoría General del Estado, citado por el Lic. Berlín: "la representación es la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona".<sup>20</sup>

En la teoría francesa al ser el pueblo el titular de la soberanía, ésta es la que da origen a la representación. Por ello Berlín Valenzuela cita a Carlos Fayt quien afirma que "el régimen representativo desde el punto de vista político significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen, que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de los asuntos públicos".<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 85.

<sup>21</sup> Ibid. p.86.

En la citada obra de Berlin Valenzuela, es citado Mario Justo López, quien opina que "los individuos de una comunidad confían el ejercicio de la porción de la voluntad común necesaria para velar y proteger a las atenciones públicas, a algunos de entre ellos. Pero no transfieren la voluntad común, sino solamente su ejercicio, y, de éste, sólo una porción."<sup>22</sup>

Al respecto Juan Jacobo Rousseau en su Contrato Social afirma que la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, y que el soberano no puede ser representado sino por él mismo, el poder se transmite, pero no la voluntad.

Los diputados del pueblo no son ni pueden ser representantes del pueblo, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente, afirma el ginebrino, y prosigue, toda ley que el pueblo no ratifica es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña, lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento. Tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo.

Sin embargo, pensamos que en los Estados actuales, la representación política es imprescindible, puesto que la aspiración rousseauiana de que cada quien sea representado por sí mismo, resulta de imposible aplicación práctica.

Naturaleza Jurídica de la Representación política.

Para explicar la naturaleza jurídica de la representación política existen diversas teorías, que exponemos a continuación. La primera clasificación la expone el Lic. Berlin Valenzuela, la segunda es obra de Maurice Duverger.

1. Del mandato Imperativo.- Se estructura con los principios del derecho privado, teniendo su origen en la Edad Media, cuando entre la ciudad y sus representantes se firmaba un pacto, haciéndolo constar en un cuaderno o carta de instrucciones, adoptando la figura jurídica del mandato con representación. El pueblo es el titular de la soberanía, la cual es transmitida a sus representantes por medio de un mandato concreto que podía ser revocado por los electores. Los poderes cedidos son en este tipo de representación concretamente determinados.

2. Teoría del Mandato representativo.- También llamada del mandato electivo o legislativo. Tiene su fundamento en la idea del mandato. El pueblo, quien es titular de la soberanía, se identifica con el cuerpo

---

<sup>22</sup> Ibid. p.87

electoral, éste a su vez se identifica con la nación, que es un conjunto ya no sus miembros. Según Duguít : "Hay un verdadero mandato, los dos sujetos del mandato son: la nación, de una parte, que es el mandante, y el parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte, que la manifestación de la voluntad emanada del parlamento será como si emanase de la nación íntima y tendrá los mismos efectos".<sup>23</sup>

3.-Teoría de la representación libre.- Se concibe a la representación ya no como el mandato jurídico del derecho privado, sino como un concepto de derecho público que denomina representación a la relación establecida entre los electores que se identifican con la nación, quienes delegan mediante la elección a sus elegidos quienes actualizan la voluntad de la nación.

4. Teoría de la representación virtual. En esta teoría se distingue la representación real que los elegidos hacen de la nación y por ende de la voluntad soberana, de la virtual que se refiere a la que atañe a la porción del electorado correspondiente, y que se concreta con la permanente comunicación con sus electores y la gestoría de soluciones para los problemas concretos de sus votantes.

5. Teoría de los órganos de representación. Corresponde a la exposición de Jellinek, para quien existen en la representación, órganos primarios, que se identifican con el pueblo, y órganos secundarios como consecuencia de la representación. Siendo ésta un concepto jurídico que no encuentra aplicación en los hechos.

6. Teoría de los órganos de la nación. Sostenida por Carré de Malberg, quien hace recaer la representación en los órganos de la nación. Una vez instituido por la voluntad nacional, el órgano obra libremente como agente de la nación. Propone la sustitución del concepto de representación por el de órgano nacional u órgano del Estado.

7. Teoría de la investidura.- Su autor es Maurice Hauriou. Funde las nociones de representación técnica con representación política. Vincula la idea de la representación con la de función pública. Afirma que el poder creador del derecho, tiene la virtud de hacer jurídica la representación. El representante actúa como órgano sometido a una competencia, lo que no le priva de autonomía, produce los efectos de investidura, haciendo posible que la acción de éstos sea legitimada. Para Hauriou, en el régimen representativo se

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 95.

presenta un sistema de equilibrio entre el poder de dominación de los representantes y el de resistencia de los gobernados.

Por su parte Maurice Duverger comienza exponiendo que la representación política quiso basarse en la teoría del mandato civil, según el cual, el mandante otorga a el mandatario el derecho de actuar en su nombre, soportando el primero todas las consecuencias de los actos realizados por el segundo. Sin embargo afirma este autor, la representación política cuenta con diversas teorías explicativas:

1. Representación fraccionada o representación nacional.- Son dos teorías que tratan de dar respuesta al cuestionamiento que interroga respecto de quién es el representado mediante la elección: ¿cada elector en particular, o la comunidad de electores en su conjunto?

Según la teoría de la representación fraccionada cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido. Esto es que la soberanía del pueblo es la suma de las partes de la soberanía que cada individuo representa. En consecuencia el elegido está atado por la voluntad del elector, lo que se conoce como el mandato imperativo.

De acuerdo a la segunda teoría enunciada, la soberanía es indivisible, pues pertenece a la nación, entendida ésta como un ente diferente, integrado por la colectividad de ciudadanos.

De ahí que el poder electoral se atribuye a los ciudadanos como órganos encargados de designar a los representantes de la nación, por tanto no es un derecho sino el ejercicio de una función pública.

En consecuencia si el mandante es colectivo, también lo es el mandatario: los diputados en su conjunto representan a la nación y no a cada uno de sus electores.

2. Mandato imperativo o mandato representativo.- El primero corresponde a la teoría de la representación fraccionada. Translada al derecho público el concepto de mandato del derecho privado, por lo tanto los electores dan un mandato a los elegidos para actuar en su nombre. El elegido es un mandatario que recibe un mandato imperativo.

Los programas, las plataformas políticas desempeñan el papel de las instrucciones a las cuales deberán ajustarse los elegidos.

Finalmente el mandato imperativo implica la posibilidad de que de no acatar el mandatario las instrucciones recibidas del mandante, éste puede revocar el mandato.

Por su parte el mandato representativo corresponde a la teoría de la soberanía y la representación nacionales. Según ésta la nación es representada por el conjunto de Diputados . Es la nación como un ente colectivo la que da el mandato de representarla y de expresarla. No existe un mandato preciso de los electores. En esta teoría se traslada al parlamento la soberanía de la nación.

Sin embargo, para los electores, más allá de las consideraciones teóricas respecto de la representación, es importante el sentirse representados, por lo que, " pese a las teorías jurídicas, los ciudadanos consideran a los diputados como defensores de las circunscripciones locales y de los intereses corporativos cerca de los poderes públicos".<sup>24</sup>

3. Representación jurídica y representación sociológica.- La representación jurídica es explicada por las teorías anteriormente expuestas, pero Duverger considera que también hay una representación sociológica , la cual responde a la pregunta : ¿en qué medida la composición del parlamento representa a la opinión pública?

"El problema está entonces en averiguar si el marco impuesto a la representación expresa las estructuras profundas de la sociedad, si corresponde a las líneas esenciales de la estructura de la opinión".<sup>25</sup>

A lo que hay que agregar la consideración relativa a que los partidos políticos y las campañas electorales son influidos por la opinión pública, y a su vez influyen en la formación de ésta.

Una vez expuestas las diferentes teorías relativas a la representación política consideramos importante exponer algunos cuestionamientos relativos a la misma.

La representación política y con ella la democracia son cuestionadas en virtud del alejamiento que se presenta y agudiza , entre representantes y representados. En primer lugar porque el poder económico de los grupos industriales y financieros en los que las designaciones cupulares no se plegan a las exigencias de la democracia, es de enorme influencia en los gobiernos , por lo que el poder de los representantes deriva tanto de los ciudadanos como de los bloques económicamente fuertes.

En segundo lugar la formación de una burocracia que no es elegida y que tiende a hacerse relativamente independiente del poder político, fungiendo como gobernantes y no como ejecutores.

---

<sup>24</sup> Duverger, Maurice, Op. Cit. p.123.

<sup>25</sup> Ibid. p. 120.

Finalmente hay un distanciamiento entre representantes y representados por la partitocracia, que significa que el ciudadano para poder participar políticamente necesita someterse a la disciplina de un partido político, en el que generalmente dominan oligarquías de dirigentes que juegan un papel preponderante en comparación con el del grueso de los militantes. "Los partidos políticos han desplazado la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus estructuras, de acuerdo con las directrices del núcleo dirigente".<sup>26</sup>

Por lo anterior consideramos que este es un elemento que muestra los límites de la democracia, y que merece ser motivo de análisis, para encontrar vías de acción que permitan ensanchar los canales de participación directa del cuerpo ciudadano, así como evitar que la representación política sea un mero concepto, desprovisto de contenido.

Asimismo consideramos que la teoría de la representación política acorde con la anterior idea debe enriquecerse y flexibilizarse, por lo que estaríamos más de acuerdo con las teorías que si bien establecen la ficción de que la soberanía de la nación reside en el cuerpo electoral, y de éste se transfiere a los representantes que a su vez encarnan a la nación, también conceden importancia a la idea de que los representantes lo son de grupos de electores con necesidades y demandas concretas, teniendo éstos la expectativa de que sus peticiones serán atendidas pues por esa razón votaron por el candidato de su elección.

### 1.3. LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Duverger distingue los siguientes tipos: los sistemas mayoritarios, la representación proporcional y los sistemas mixtos.

a. Los sistemas mayoritarios: no aseguran la representación de las minorías, pues no hay rigurosa proporción entre el reparto de los sufragios entre los partidos y el reparto de los escaños parlamentarios.

Presentan dos variantes, el sistema mayoritario puro y el sistema a dos vueltas. En el primero el candidato que obtiene el mayor número de votos es elegido. En el segundo para ser elegido es necesario obtener la mitad de los votos más uno, esto es la mayoría absoluta. De no obtenerse, se requiere de una

<sup>26</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p.102.

segunda vuelta en que triunfa el que alcance la mayoría relativa. Este último sistema se justifica en los casos en que hay más de dos partidos conteniendo.

b. La representación proporcional. Es un sistema que posibilita la asignación de escaños tanto a la mayoría como a las minorías. "El principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenido".<sup>27</sup>

c. Los sistemas mixtos. Duverger afirma que el sistema mayoritario ha ido cediendo terreno en favor de la representación proporcional, con excepción de los países anglosajones. Sin embargo, hay casos de retorno al sistema mayoritario, como en Francia en 1958 o en la adopción de regímenes mixtos, medio proporcionales y medio mayoritarios.

En los sistemas mixtos existe la elección por escrutinio uninominal con una boleta y otra boleta para la elección por representación proporcional.

Los Sistemas de Partidos.

Se clasifican los sistemas de partidos en : a) bipartidista, b) pluripartidista, c) de partido único, y d) de partido dominante.

En el bipartidismo , uno de los dos partidos existentes asegura la mayoría parlamentaria y por ende el gobierno se apoya en una mayoría homogénea y estable. "Desde el punto de vista hipotético, el sistema bipartidista se caracteriza por la alternación que ambos partidos hacen frecuentemente del poder y por la posibilidad de que la gran masa de electores pueda tener dos opciones al ejercer el sufragio".<sup>28</sup>

En el pluripartidismo contienen varios partidos. Como es excepcional que un solo partido obtenga la mayoría , para lograr la estabilidad se recurre a las coaliciones, generando gabinetes heterogéneos con lo que se dificulta una coherente política gubernamental.

En el sistema de partido único, propio de los países socialistas, un solo partido monopoliza la actividad política. Evidentemente este sistema margina a aquellos que no coinciden con los planteamientos del partido único. Por el retroceso que ha tenido el socialismo, se ha reducido significativamente el número de países que aplican este sistema.

<sup>27</sup> Duverger, Maurice. Op. Cit. p. 160.

<sup>28</sup> Berlin Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 113.

El sistema de partido dominante y hegemónico corresponde a Estados que surgen de fuerzas sociales que dan una nueva orientación al Estado y que en un principio cuentan con el respaldo de las mayorías. "En este sistema existen varios partidos contendiendo por el poder, pero el predominio de uno hace nugatorio los esfuerzos de los otros, en virtud de la concurrencia de muchos elementos circunstanciales y de las fuerzas políticas y económicas que lo nutren y sostienen, las que han obtenido una situación de privilegio como consecuencia de un movimiento triunfante con orientación democrática y liberal".<sup>29</sup>

De tal suerte que el grupo en el poder se autoproclama el defensor del programa y doctrina originales, mismos de los que se aleja conforme pasa el tiempo, apoyándose posteriormente en grupos privilegiados y perdiendo por ende respaldo popular. Al darse en el marco de una vocación democrática, necesita de una oposición controlada, y de la ilusión de una contienda electoral legítima. Al respecto, Duverger opina que es un sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único. "El sistema del partido dominante corresponde en cierta medida a la estructura de las sociedades subdesarrolladas que han sufrido la influencia de Occidente".<sup>30</sup>

De manera concomitante a este sistema surgen los partidos de oposición con estructuras artificiales. Sin embargo este sistema guiado por el pragmatismo, permite dar respuesta a inquietudes de movilidad y aglutinar diversos grupos sociales en torno al gobierno. "Todo es instrumental en un contexto así: las elecciones que no son ya la ocasión de un acto de fé, sino un medio de obtener una mayoría de gobierno; el partido, que no es una iglesia, sino un instrumento de acción colectiva; la política, que no es un combate de ideas, sino un arte de resolver los conflictos y arbitrar intereses".<sup>31</sup>

En este sistema el riesgo es la despolitización, al carecer la ciudadanía de una efectiva contienda electoral.

En cuanto a la permanencia del partido dominante, Berlín considera que existen tres opciones al crearse contradicciones entre el grupo privilegiado y las minorías que reclaman oportunidades, se puede arribar a la autocracia con tendencia al partido único, a la apertura democrática con propensión al pluripartidismo o a la revolución.

---

<sup>29</sup> Ibid. p. 117.

<sup>30</sup> Duverger, Maurice. Op. Cit. p.332

<sup>31</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 120.

#### 1.4. LOS PARTIDOS POLITICOS

##### Antecedentes.

En la evolución de los partidos políticos encontramos un proceso que atraviesa por la lucha de facciones en el Senado de la Roma clásica, la aparición de clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios y finalmente los comités electorales que surgen paralelamente con la extensión del sufragio popular. Estos comités aparecieron con el propósito de apoyar un candidato y reunir los fondos necesarios para la campaña.

"Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que lazos regulares los unan a aquellos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido".<sup>32</sup>

##### Definición.

Exponemos a continuación algunas definiciones de los partidos políticos:

Jorge Xefra Heras los define como "formaciones sociales integradas por un vínculo sociológico y un fin político".<sup>33</sup> El vínculo sociológico se conforma por la afinidad de intereses e ideas de sus miembros, el fin político estriba en la conquista del poder.

Por su parte Edmund Burke dice que un partido "es una reunión de hombres que aúnan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos se adhieren".<sup>34</sup>

Para Hans Kelsen, "los partidos son factores en la formación de la voluntad estatal, que agrupan a los hombres que coinciden en la misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los asuntos públicos".<sup>35</sup>

Luis Sánchez Agesta opina que los partidos son "formas de organización de la clase política (...) cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar

<sup>32</sup> Duverger, Maurice. Los partidos políticos. 7a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. p.21.

<sup>33</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p.106

<sup>34</sup> Ibid. p.109.

<sup>35</sup> Ibid. p.109.

o defender un orden como articulación de los fines que respondan a las convicciones comunes de sus miembros".<sup>36</sup>

Alfredo Poviña afirma que " un partido es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político social".<sup>37</sup>

#### Clasificación.

Duverger distingue dos tipos de partidos políticos, atendiendo a su organización interna: los partidos de cuadros y los de masas.

**Partidos de cuadros.** A su vez los partidos de cuadros se subdividen en el tipo europeo y el tipo americano. Los partidos de cuadros se apoyan en la idea de reunir notables, los que se seleccionan por su prestigio o por su fortuna, de los que depende su influencia en el partido.

No tienen una estructura rígida, se agrupan en comités locales, sus miembros gozan de amplia autonomía y en general son partidos flexibles, es decir sin disciplina de voto en el parlamento.

Los partidos de cuadros responden a un etapa que descansaba en el sufragio restringido o en un sufragio universal en sus inicios, cuando el elector conservaba su confianza en las élites sociales tradicionales. Con el tiempo se han ido incorporando un mayor número de militantes, aunque no en la proporción de los partidos de masas.

El tipo europeo es tradicional, obedeciendo a la estructura que dichos partidos tuvieron en el siglo XIX.

El tipo americano ha roto el estrecho marco de los comités de notables, a través del escrutinio previo que constituyen las elecciones primarias, en las que los ciudadanos designan a los candidatos de los partidos. Al respecto, dice Duverger, " las necesidades de la propaganda condujeron a los partidos americanos a implantar un sistema muy perfeccionado de encuadramiento permanente de los electores, en el nivel de las pequeñas circunscripciones de base ( los precincts, que agrupan de 400 a 500 electores). A la

<sup>36</sup> Ibid. p. 109.

<sup>37</sup> Ibid. p. 110.

cabeza de cada una, un militante experimentado, el captain, asegura un contacto regular entre el partido y los electores en lugar de limitarse a intervenir cerca de ellos en el momento del escrutinio".<sup>38</sup>

Así, sin dejar de ser partidos de cuadros, pues las decisiones importantes continúan en manos de los comités de notables no electos democráticamente, si tienen un contacto con los electores, mayor que el de los partidos de cuadros europeos.

Partidos de masas.- Fueron producto de los movimientos socialistas. Duverger sugiere una subdivisión en los siguientes tipos: el socialista, el comunista y el fascista.

a.- El tipo socialista.- "En principio, la técnica del partido de masas es un procedimiento destinado a permitir la financiación de las elecciones por candidatos obreros, considerados en la época como revolucionarios y que, por consiguiente, no podían esperar el apoyo material de los banqueros, de los industriales, de los comerciantes, de los grandes propietarios, etc., que eran los que cubrían los gastos de propaganda de los candidatos liberales o conservadores".<sup>39</sup>

Con la aportación regular de una gran cantidad de militantes, se pensó en substituir las aportaciones de notables que caracterizan a los partidos de cuadros. Además se perseguía el fin de no dejar en manos del estrecho círculo del comité de notables las decisiones respecto de los candidatos a postular.

b.- El tipo comunista.- Surge sobre el modelo de los partidos socialistas, pero a partir de 1924, adoptan las estructuras del partido comunista soviético.

Agrupan a sus militantes , no de acuerdo a su domicilio sino a su lugar de trabajo. Así la base es la "célula de empresa" ( célula de fábrica, de taller, de almacén, de escuela, etc.), logrando con ello un nivel de relación más constante y teniendo en común la actividad laboral, lo que permite temas de discusión relativos al trabajo. Otro elemento distintivo de la célula comunista es que nunca es demasiado grande, buscando la partición cuando alguna lo es.

Los comunistas están organizados de manera autoritaria y centralizada. El centro es quien decide la elección de los dirigentes, que solo son ratificados por las bases. Sin embargo, este centralismo es considerado democrático por los comunistas, en virtud de que en los sucesivos escalones tenían lugar amplias discusiones que el centro debía tomar en cuenta para mantenerse en contacto con la base. Finalmente ,

<sup>38</sup> Duverger, Maurice. Sociología política. 1era. reimpresión. Editorial Ariel. España, 1979. pp.310-311.

<sup>39</sup> Ibid. p.311-312.

otro elemento que caracteriza a los partidos comunistas es la importancia que dan a la formación doctrinaria de sus militantes.

c.- El tipo fascista.- Aplica técnicas militares en el encuadramiento político de las masas. La base es un grupo reducido que se pueda reunir con rapidez en base a la vecindad.

En el partido nacionalsocialista existía la escuadra , compuesta de cuatro o doce hombres; la sección que agrupaba de tres a seis escuadras; la compañía, que se componía de cuatro secciones; el batallón, que constaba de dos compañías; el regimiento, que se integraba de tres a cinco batallones; la brigada, que eran tres regimientos y la división formada por un máximo de siete brigadas.

El partido fascista , se presenta cuando " una minoría privilegiada teme ser arrollada por la mayoría de la nación en una vía que rechaza ( socialismo, comunismo, democracia); contra la acometida de esta mayoría , la única forma de oponer un dique es la violencia ". <sup>40</sup>

c.- Los tipos intermedios.- Entre los partidos de masas y los partidos de cuadros, Duverger ubica los partidos indirectos y los partidos de los países subdesarrollados, ambos más similares a los partidos de masas.

Los partidos indirectos son aquellos que se conforman por comités de base de representantes corporativos, es decir de los sindicatos, organizaciones agrícolas, cooperativas, asociaciones de intelectuales, etc. Las masas se adhieren a una organización que es miembro colectivo del partido.

Los partidos de los países subdesarrollados según Duverger, son producto del advenimiento y crecimiento recientes.

Es el caso de partidos de masas en los que los dirigentes se diferencian de los militantes, lo que responde a la necesidad de concentrar el poder. La dirigencia se ubica en un nivel de diferenciación, distante del grueso de los militantes, con un grado de desarrollo intelectual y técnico alto, a diferencia de la base que se ubica cercana a las sociedades arcaicas.

Al respecto consideramos que nuestra realidad si bien se encuadra en éste ultimo tipo, presenta peculiares características, puesto que las bases no se encuentran en el nivel de atraso que señala Duverger y advertimos cierto grado de movilidad.

---

<sup>40</sup> Ibid. p. 316.

## **CAPITULO II**

### **EVOLUCION HISTORICA DE LA DEMOCRACIA**

#### **2.1. EL ORIGEN DE LA DEMOCRACIA.**

La pretensión de este capítulo es acercarnos al desarrollo, causas y condiciones históricas que han conformado a la democracia.

La antigua Grecia fue la cuna de la democracia y específicamente Atenas. Con la experiencia ateniense se creó el prototipo que moldeó las posteriores interpretaciones del pensamiento y actuar democráticos.

A pesar de que la democracia moderna presenta no pocas diferencias con respecto al sistema que se desarrolló en Atenas, éste es el punto de referencia obligado para quien aborda su estudio.

Encontramos el significado de la democracia para los atenienses, en el siguiente texto que Tucídides pone en labios de Pericles, en el famoso discurso en Loox a los muertos en la guerra del Peloponeso:

“ Como nuestro gobierno no está en manos de un pequeño número de individuos, sino en la de un gran número de ciudadanos, ha recibido el nombre de democracia. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni acatado por su linaje por pobre y de bajo sueldo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la República, ni será excluido de los cargos y dignidades públicas. Nosotros, pues, en lo que toca a nuestra República gobernamos libremente”.

En Atenas encontramos la existencia de una democracia directa en la que el total de los ciudadanos libres reunidos en asambleas populares participaban del gobierno.

Erich Kahler afirma que la democracia antigua tiene rasgos que la hacen distintiva de la actual. Piensa que en Grecia se presentaba una democracia activa, consistiendo en el privilegio de colaborar en la construcción del Estado, de ser parte del mismo. Es el privilegio de un deber político, más que el ejercicio de un derecho político.

Al respecto coincidimos en el señalamiento de que se trata de enfoques distintos de la democracia. Mientras que la democracia ateniense permitía a los ciudadanos la posibilidad de participar en la vida de la polis, sin diferenciar la individualidad de lo que era el aparato gubernamental, ya que los hombres libres y la polis eran lo mismo, la democracia moderna es el producto de una larga evolución en la que se distingue la defensa apasionada de los derechos individuales frente a las cortapisas que el Estado es capaz de imponer.

Hay dos circunstancias adicionales que diferencian las democracias mencionadas. En primer lugar la democracia ateniense descansó en la esclavitud, pues tenían acceso a la participación únicamente los ciudadanos. Y en segundo lugar se trataba de una comunidad de dimensiones reducidas en comparación con los Estados actuales. De ahí que la democracia directa que vio la luz en Atenas, sea tan distinta de la democracia representativa que conocemos.

La cosmovisión del hombre que vivió en la Atenas de Pericles, es diametralmente diferente de la del hombre actual. Los conceptos de libertad, de lo privado y lo público son distintos. En la antigüedad clásica no existía tal diferencia entre lo privado y lo público, mientras que actualmente es impensable razonar sin tener en cuenta la diferencia entre estos dos ámbitos. Asimismo la libertad individual tan apreciada en la modernidad, no tuvo tal connotación para el mundo griego. La libertad individual y el concepto de individuo son productos históricos que los helenos no conceptualizaban como nosotros. La simbiosis entre Estado o polis y los ciudadanos es total en la democracia antigua.

## 2.2 LA DEMOCRACIA MODERNA.

No obstante que la democracia nació en Grecia y alcanzó en el siglo de Pericles (siglo IV A.C.) su esplendor, más tarde sucumbió. Según Erich Kahler "porque la lucha por el poder político entre los griegos la mantuvo en constante peligro, terminando por destruirla".<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Kahler, Erich. *Historia universal del Hombre*. 5a. reimpression. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. p.78.

Y según Sartori "porque la hipertrofia política fue causa de la atrofia económica. En su afán por ocuparse del servicio público, los griegos descuidaron el trabajo y la producción de riqueza".<sup>42</sup>

Después de la experiencia democrática de la Grecia antigua, habrán de transcurrir muchos siglos para la reaparición de la democracia, pues no se presentan condiciones propicias para ella sino hasta el ocaso de la Edad Media. Estamos hablando de la transición al mundo moderno, del momento en que la unidad cultural del medioevo se resquebraja, entran en crisis sus ideas e instituciones, tales como la iglesia católica y el feudalismo.

La cosmovisión medieval, que colocó a Dios en el centro de su sistema, es cuestionada, y paulatinamente suplantada por el antropocentrismo.

El conjunto de valores que regían la vida social de la Edad Media van en consecuencia a modificarse. Una nueva mentalidad desarrolla la ciencia, se aventura a los descubrimientos geográficos, reflexiona sobre la economía y la política.

Este es el contexto en el que la democracia reaparece. Para su resurgimiento son factores determinantes: el desarrollo de las ciudades alemanas, la reforma protestante, la influencia del pensamiento liberal y las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa.

#### 2.2.1. El Desarrollo de las Ciudades Alemanas.

La historia del Sacro Imperio Romano Germánico se caracterizó por su continua inestabilidad, debido a cuatro causas fundamentales: a) la sucesión de emperadores pertenecientes a cuatro dinastías diferentes: sajones, suabios, franconios y bávaros. b) Señores feudales lo suficientemente poderosos para imponer condiciones a los propios emperadores. c) El surgimiento de terratenientes independientes como consecuencia de la anarquía. Y d) la misión moral de mantener la unidad del Imperio agotó a los emperadores en continuos viajes para someter a los italianos, a los duques alemanes y al papado.

En este marco surgen en las ruinas de antiguas ciudades romanas, las nuevas ciudades alemanas, en las que fijan su sede los obispos, acompañados de clérigos y ayudantes.

<sup>42</sup> Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. 1era reimpresión. Alianza Editorial Mexicana. México, 1989.p.348.

Atraídos por las festividades de dichos centros comienza el asentamiento de primitivos mercaderes , así como de terratenientes.

En estos núcleos comerciales , se inicia el desarrollo de un derecho consuetudinario para satisfacer las necesidades peculiares del comercio. Mientras en el resto de los territorios rige el derecho germánico, complicado y primitivo, sin un poder político estable, en los mercados surge un derecho ajustado a usos y costumbre de los mercaderes, sin poderes externos y con reconocimiento de la igualdad.

Estas condiciones atrajeron a campesinos y artesanos a la actividad comercial; con su asentamiento, los centros comerciales crecieron, gestándose el nacimiento de las ciudades alemanas.

Al ir creciendo las ciudades y acumulando riqueza los comerciantes, terminaron por arrebatar al obispo su poder. Se crearon consejos que asumieron las funciones impositivas, logrando con el tiempo la plena autonomía de los habitantes de la ciudad. En otros casos la riqueza generada por el comercio sirvió para la adquisición de libertades para la autonomía territorial.

Desde finales del siglo XIII y durante el siglo XIV se enfrentarán las agrupaciones de comerciantes (gildas) contra las de artesanos denominadas gremios o corporaciones, correspondiendo a éstas últimas el triunfo en la mayoría de las ciudades.

Este proceso fue singular en Alemania. En las ciudades italianas y de la Francia meridional, el avance de los gremios se obstaculiza por la existencia de una nobleza heredera de la tradición urbana romana y fuertemente vinculada con la comunidad. En las ciudades francesas del norte, el reino impulsó por su cuenta, el desarrollo de las ciudades. En Inglaterra, se controlaron sus ambiciones por los gobiernos aristocráticos de las ciudades. Durante el siglo XIV en Francia e Inglaterra , la monarquía somete y controla a los gremios.

En Alemania, en cambio, no tuvieron un poder imperial que los sujetara , de tal suerte que impusieron su gobierno en las ciudades: crearon cargos, departamentos administrativos, controlaron la hacienda pública, determinaron las cargas impositivas, administraron oficialmente la educación, la salud, la beneficencia, todo ello siguiendo el esquema de la organización gremial, compuesta por individuos que persiguen una finalidad común.

La aparición del espíritu burgués es resultado de ello, como lo apunta Kahler:

" La innovación más importante de la ciudad alemana dominada por los artesanos, fue el establecimiento de una nueva moral pública, más aún, la fundación de toda la moral burguesa, que surgió de la disciplina y la ética profesional de los gremios de artesanos (...) El exponente ideal de esta moral es el ciudadano que encaja en el orden común, que se adapta a las exigencias colectivas (...) Todos los valores de la moral burguesa: diligencia, aplicación, celo, eficacia, economía, sobriedad, meticulosidad, honradez, apacibilidad, todo el canon y el código de los valores burgueses salió de la ciudad de los gremios de artesanos en violento contraste con los valores feudales".<sup>43</sup>

### 2.2.2. La Reforma Protestante.

A partir del reconocimiento del cristianismo por Constantino en el siglo IV, la iglesia católica inicia su consolidación, erigiéndose como la legítima administradora de la gracia divina. Con el Papa a la cabeza, va a extender su influencia por toda Europa, gracias a la labor de sus obispos y sacerdotes, quienes reclaman para sí el papel de los auténticos sucesores de los apóstoles que acompañaron a Jesucristo.

Gradualmente irán surgiendo tensiones entre los reyes, emperadores y el papado, constituido éste último en un poder temporal más.

Para sostenerse de pie en el conflicto, la jerarquía eclesiástica requirió de mayores recursos y para conseguirlos recurrió a la simonía, esto es el comercio de las cosas santas, así como a la venta de indulgencias.

La consecuencia de ello fue la decadencia moral del papado y el alejamiento del cristianismo primitivo. Esto explica la aparición continua de corrientes heréticas originadas por el sincero deseo de renovación espiritual. Destacan el movimiento valdense, los begardos, los orlibianos, los albigenses, así como las ideas de Juan Wicleff y Juan Hus.

En el interior de la Iglesia, las órdenes mendicantes van a jugar un papel de enorme trascendencia en los cambios de mentalidad que confluyen en la Reforma, pues dichas órdenes abandonan la vida

---

<sup>43</sup> Kahler, Erich. Op. Cit. p. 199

contemplativa como el mejor camino a Dios, viviendo en las ciudades, llevando una existencia de pobreza, mezclados con el pueblo con el cual gradualmente se identificaron.

En Alemania se irán influyendo mutuamente la moral de los gremios de artesanos y la de los frailes mendicantes. Mientras la iglesia católica había reservado la santidad para las vidas excepcionales, los religiosos mendicantes la pusieron al alcance de cualquier hombre que realizara honradamente su trabajo. Este es ya el germen de la secularización que lleva a cabo la Reforma iniciada por Martín Lutero y consolidada por Juan Calvino.

"Al renunciar al mundo, el ascetismo cristiano, que al principio huía del mundo, había logrado dominar el mundo desde los claustros (...) Ahora se produce el fenómeno contrario (...) Cierra las puertas de los claustros y se dedica a impregnar con su método esa vida, a la que transforma en vida racional en el mundo".<sup>44</sup>

Lutero fortaleció la posición de los príncipes al otorgarles el derecho a regir la religión de sus súbditos. El calvinismo liberó las ataduras impuestas en teoría por el catolicismo sobre la actividad comercial, orientó la preocupación de los hombres hacia el trabajo como medio de confirmar la propia salvación, estimuló el individualismo al postular que el único problema es la duda de cada hombre sobre la predestinación, vio en la prosperidad económica un signo de aprobación divina, estableció en suma una nueva visión del mundo.

El calvinismo y el radicalismo del movimiento anabaptista, el cual inspirado en la Biblia, pregona la igualdad de los hombres, oponiéndose a cualquier autoridad terrena, jugaron un papel decisivo en las revoluciones holandesa, inglesa y norteamericana, y por consecuencia en la conformación de la democracia moderna.

"La Reforma dio al traste con la supremacía de Roma. Al hacerlo, dio pábulo a nuevas doctrinas teológicas, originó profundos cambios en la distribución de la riqueza, facilitó en sumo grado el establecimiento del Estado secular (...) Tanto sus doctrinas como sus resultados sociales redundaban en bien de la emancipación del individuo".<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. 1era. edición. Editorial Diez. Buenos Aires, 1974. p.207.

<sup>45</sup> Laski, Harold. Op. Cit. p.27.

### 2.2.3. Inglaterra.

Como ya se hizo mención, la democracia moderna es una democracia representativa a diferencia de la democracia griega, que fue directa. La democracia representativa requiere de instituciones para su funcionamiento. La evolución de Inglaterra es de gran importancia en la creación de dichas instituciones, pues en ella advertimos un proceso continuo por el control de los excesos del monarca sobre los individuos.

En dicho proceso destacan: la fundación de la Cámara de los Comunes en el siglo XIII, la Carta Magna de 1212, la transformación de derecho feudal en common law bajo el reinado de Eduardo I en el siglo XIII, el establecimiento en el siglo XIV del principio según el cual el consentimiento del Parlamento es esencial para legislar, la permanente oposición gracias a la existencia de dos partidos: Tories y Whigs, el fortalecimiento de la opinión pública, la Great Protestation de 1621 y la Petición de Derechos de 1628.

Finalmente, la pugna entre el absolutismo y el Parlamento desembocó en la revolución de 1648, culminando con el triunfo de Oliverio Cromwell al frente de los independientes, secta de puritanos con ideas democráticas, quienes llevaron al cadalso al rey Carlos I.

Posteriormente, con el telón de fondo del enfrentamiento entre católicos y protestantes, el parlamentarismo sigue su avance, alcanzando su triunfo contundente en la revolución de 1688.

El Parlamento entonces, se dio a la tarea de redactar la "Declaración de los Derechos", la cual estableció el régimen representativo, reconociendo las libertades previamente consignadas en la Carta Magna y en la Petición de Derechos, tales como el impedimento impuesto al rey para crear impuestos, suspender la aplicación de las leyes y mantener un ejército permanente en tiempos de paz sin el consentimiento del Parlamento. Asimismo, nadie podía ser molestado a causa de las peticiones que dirigiera al rey. Finalmente se establecía que el Parlamento debía reunirse con frecuencia y ser libre en sus debates.

#### 2.2.4. La Independencia Norteamericana.

Afirma Kahler que "La forma más avanzada de democracia moderna se estableció en Estados Unidos. Aquí fueron otra vez los puritanos y los anabaptistas los que abrieron el camino. En éste último país los puritanos pudieron iniciar desde el principio el desarrollo de sus comunidades libres. Encontraron un campo amplio de expansión económica. El impulso procedente del evangelismo, los comienzos coloniales y el campo económico de trabajo se unieron para conformar la democracia moderna".<sup>46</sup>

A partir de 1606 se inicia la colonización inglesa en América con la fundación de Virginia por Sir Walter Raleigh. En 1620, los puritanos que huían de la persecución de Carlos I en Inglaterra, emprenden la peregrinación del Mayflower, fundando New Plymouth, formando una comunidad por el acuerdo libre de individuos iguales.

De Inglaterra, tomaron la relación flexible entre el Estado y los individuos. Las trece colonias se distinguieron de otras experiencias históricas similares porque su regulación nació de los fines que se proponían , más que de una tradición.

Hay que destacar que los colonos fueron hombres que huían de la intolerancia, defendiendo su libertad y en condiciones de igualdad entre ellos, condiciones que fueron el caldo de cultivo de una experiencia social basada en ideales democráticos. Ideales que, cuando las cargas impositivas de la metrópoli fueron intolerables, inspiraron el conflicto que culminó con la "Declaración de Independencia" de las colonias inglesas , el cuatro de julio de 1776, la cual se anticipa a la revolución francesa, pues reconoce los derechos del hombre, tales como la vida y la libertad, establece que los hombres al nacer son iguales y sienta el principio según el cual los gobiernos son instituciones creadas por los hombres, derivando de éstos sus poderes.

#### 2.2.5. La Revolución Francesa.

Con la revolución francesa culmina el proceso de emancipación que sienta las bases de la democracia moderna.

---

<sup>46</sup> Kahler, Erich. Op. Cit. p.336.

"La revolución norteamericana había hecho nacer esperanzas en los pechos de millones de individuos, el año de 1789 los puso en movimiento para laborar en la tarea de alcanzar la libertad política, la igualdad y la fraternidad que habían soñado".<sup>47</sup>

Entre las causas encontramos el clima intelectual de los pensadores liberales y el malestar social engendrado por el absolutismo.

Estamos en presencia de una sociedad que se sabe descontenta. Los cimientos del viejo orden se van minando con el pensamiento de Locke, Montesquieu, Voltaire, Paine, Rousseau, los fisiócratas, entre otros.

Hay que hacer notar que estamos frente a una época que deposita su fé en la razón para lograr el progreso del hombre. Así, la Enciclopedia encabezada por Diderot y D'Alambert defiende la idea de que no hay más método que el experimental, ni más realidad que la natural, con lo cual se abre el camino a nuevos doctrinas y sistemas.

En el ámbito social se busca una relación similar a la descubierta por Newton en las leyes de la Física, y se piensa que el ambiente natural es el de la libertad.

"Los derechos de la nobleza, el sistema legal, los hábitos de gobierno, la base económica de la sociedad, todo esto se discutió de nuevo (...) Es la época de la razón, y los filósofos usaron el arma de la crítica racional para declarar que la libertad es el bien y que la restricción por naturaleza es el mal".<sup>48</sup>

En el clima intelectual referido tiene lugar el ocaso del absolutismo, también conocido como el "antiguo régimen", el cual tuvo su expresión más acabada en la afirmación de Luis XIV: "El Estado soy yo". Al absolutismo lo caracterizaron el sustento ideológico del derecho divino de los reyes, la intolerancia religiosa, un sistema jurídico arbitrario, la limitación de la actividad comercial y el otorgamiento de privilegios a la nobleza y el clero.

La monarquía francesa apoyada en nobles y altos clérigos impuso fuertes cargas al pueblo, el cual no compartía la magnificencia del Estado. En contraste, Inglaterra prosperaba con un sistema de libertades que era motivo de emulación.

<sup>47</sup> Crossman R. H.S. Biografía del Estado moderno. 4a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1986 p.107

<sup>48</sup> Laskei, Harold. Op. Cit. p.141

El descontento popular se desencadenó con la toma de la Bastilla, el 14 de julio de 1789. Para su triunfo la revolución adquirió un carácter de universalidad que le brindó un soporte popular. Ofreció libertad e igualdad para el pueblo, en la convicción de que, obtenidas éstas, se arribaría a un estadio sin penurias sociales.

Resultado de la revolución francesa fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 27 de agosto de 1789.

En su articulado se expresa el esquema de la democracia moderna. En ella se plasma el rescate del individuo y se sientan las bases de sus derechos como ciudadano.

Todo el proceso que se inicia con la extinción de la Edad Media, desemboca en dicho documento.

En su primer artículo reconoce la igualdad y libertad de todos los hombres. Establece el postulado de que la soberanía reside esencialmente en la nación. Dispone la igualdad jurídica y política de la ciudadanía. Instituye la separación de poderes y finalmente consagra derechos fundamentales del individuo: la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión, la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, la libertad de religión. Derechos todos naturales al hombre y por lo tanto previos al Estado, quien debe garantizarlos.

#### 2.2.6. El Siglo XIX.

Durante la primera mitad del siglo XIX tiene lugar el enfrentamiento entre el conservadurismo renovado del cual es expresión el Congreso de Viena (1814-1815) que pugna por la restauración del absolutismo y el liberalismo, cuyos principios habían quedado sentados en la revolución francesa, dando soporte a la democracia. El triunfo correspondería a los liberales.

El liberalismo político defendió el principio de que la soberanía reside en la Nación y que el gobernante debía contar con el consentimiento del pueblo, en el marco de una constitución garante de los derechos del individuo.

Paralelamente se desarrolló el liberalismo económico, que bien puede resumirse en la célebre frase del francés Gournay "dejar hacer, dejar pasar". A través de sus postulados defiende la libre empresa y la libertad de comercio. Exige un respeto absoluto a la propiedad privada y se opone al intervencionismo del Estado, reduciendo su papel al de gendarme.

Una vez derrotado el antiguo régimen, apareció un segundo opositor al liberalismo, éste fue el socialismo. La causa se encuentra en que el liberalismo en su afán desmedido de libertad generó desigualdades, pues las libertades formales beneficiaron en realidad a los burgueses, dejando en desventaja a los obreros. De ahí, que Marx y Engels vieron en el Estado, no el árbitro neutral que perseguía el bien de la comunidad, sino un aparato coercitivo que disciplinaba socialmente a los trabajadores en beneficio de los poseedores de la riqueza guiados por su afán de lucro.

Sin embargo, el liberalismo quitó partidarios al socialismo debido a que la riqueza que se generó, le permitió otorgar concesiones a los afectados por esta situación y pasar de su primitiva concepción del Estado gendarme a una con mayor sentido social como lo fue la del Estado providencia, que amplió su cometido al ámbito de la justicia social.

### 2.3. DESARROLLO HISTORICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

Etapa Precortesiana.-Si bien en el México prehispánico se suceden diversas culturas: maya, zapoteca, totonaca, teotihuacana, tolteca, etc., nos referiremos a la azteca por ser el antecedente inmediato del periodo colonial.

En un principio los aztecas tuvieron un gobierno teocrático, en el que los sacerdotes ejercían el poder. Posteriormente evolucionaron a un gobierno monárquico, electivo y dinástico, ya que el monarca, llamado Hueytlatoani, era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular, debiendo pertenecer a la casa de Acamapichtzin, y ser hermano, sobrino o primo del antecesor.

Historiadores como Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio y José María Vigil, coinciden en opinar que el poder del monarca azteca se veía limitado por un Consejo Real, llamado Tlatocan, cuya misión era asesorar al rey y ejercer ciertas funciones judiciales.

Otra limitante para el poder del Hueytlatoani, estribó en el Cihuacoatl, especie de magistrado supremo, cuyas sentencias eran de carácter inapelable, aún por el propio rey, teniendo adicionalmente responsabilidades de hacienda, justicia y religiosas.

Subordinado al Cihuacoatl, se encontraba el tribunal denominado Tlaccatecatl, que conocía de causas civiles y penales.

Dicho tribunal, contaba con un juez comisionado en cada barrio, denominado Teuctli, que era electo por los vecinos.

Burgoa opina que dentro del marco territorial de la civilización azteca "no existía un Estado, sino varios, autárquicos y autónomos entre sí, como las polis griegas y cuya población estaba integrada por diferentes comunidades nacionales en el sentido sociológico del concepto".<sup>49</sup>

Por lo anterior consideramos que en la época prehispánica, si bien no existió una organización democrática, en el sentido que actualmente le damos, si contaron los aztecas con ciertas instituciones que controlaban la autoridad del monarca, así como con otras que representaban valores democráticos, por la participación de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad.

La Colonia.- El 13 de agosto de 1521 cae Tenochtitlan ante los españoles, comandados por Hernán Cortés, dando inicio al período de la Colonia, que se extenderá hasta el 27 de septiembre de 1821.

La conquista de los aztecas dio lugar a la formación de la Nueva España, como colonia del reino español.

El gobierno de la colonia, se ejerció primeramente por Cortés que recibió el nombramiento de Gobernador y Capitán General de la Nueva España, posteriormente gobernaron los Oficiales Reales, después la primera y segunda audiencias y finalmente los Virreyes, representantes personales del rey, en quienes recaían funciones propias del poder ejecutivo.

Como colonia que fue, la Nueva España quedó sometida al Estado monárquico español, por lo que no se puede hablar de democracia. Sin embargo, cabe hacer la observación de que el reino español contó con una institución de carácter democrático, pues limitaba el poder del rey y velaba por ciertas garantías de los súbditos. Esta institución tiene su antecedente en los concilios de la época visigótica y recibió posteriormente el nombre de "Las Cortes".

Las Cortes de León, por ejemplo, promulgaron en 1188 un texto constitucional. Sin embargo, a partir de los Reyes Católicos, las Cortes fueron perdiendo paulatinamente sus facultades.

<sup>49</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p.46

Regresando a la Nueva España, además del virrey podíamos mencionar el Consejo de Indias, creado por Carlos V en 1524. Fue una especie de máximo tribunal, que administraba justicia en materia penal y civil, además de ser el principal cuerpo legislativo. Sus decisiones eran inapelables.

Otra institución que hay que mencionar es la Real Audiencia, cuya labor consistía en resolver en segunda instancia apelaciones relativas a asuntos penales o civiles. Sus sentencias podían apelarse únicamente ante el Supremo Consejo de Indias.

Es importante destacar que el municipio cuyos orígenes se remontan a la época visigótica, fue una institución de gran importancia en España, pasando al México colonial. Los municipios se gobernaban por el Ayuntamiento o Cabildo, compuesto por Alcaldes encargados de la función judicial, Regidores que atendían las funciones económico-administrativas y el Síndico, que representaba al municipio en los negocios jurídicos.

"A semejanza del régimen municipal español, el nombramiento de los miembros del Ayuntamiento o Cabildo provenía de los vecinos del lugar, operando así una especie de democracia".<sup>30</sup>

Sin embargo con el tiempo, los puestos fueron objeto de subasta o heredables, lo que hizo desaparecer su carácter democrático, convirtiéndolos en oligárquicos.

"Aunque en los primeros tiempos de la colonia, se implantó un régimen municipal semejante al de las comunas medievales de los reinos españoles, y se reconoció una muy limitada autonomía a las poblaciones indígenas, el absorbente poder del monarca, eliminó tales 'sistemas democráticos' para sustituirlos con instituciones cuya creación, competencia y funcionarios estaban sujetos a la voluntad del monarca".<sup>31</sup>

Es preciso hacer mención de que las estructuras políticas de la Nueva España, no fueron un sistema ordenado en el que repartieran con claridad las atribuciones. "Las distintas facultades y funciones estaban mezcladas unas con otras. Funciones judiciales del rey, del Consejo de Indias, de la Casa de Contratación, del Virrey o de la Audiencia, se reunían, con atribuciones legislativas de todos estos organismos".<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Ibid. p. 65.

<sup>31</sup> Ibid. p. 66.

<sup>32</sup> González Cosío, Arturo. México: cuatro ensayos de sociología política. 1era. edición. U. N. A. M., México, 1972. p. 96

El panorama de la Nueva España a fines del siglo XVIII era el siguiente: a).-Se observaba un desarrollo de la colonia que hizo posible pensar en una vida independiente de la metrópoli.

b).- Se desarrolla entre los criollos un sentimiento de nacionalidad. "La juventud criolla, formada por nacidos entre 1748 y 1764 ya no soportará el recrudescimiento de la tiranía, inaldecirá el espectáculo de la gran hambre y no será insensible a las soluciones planteadas por la revolución francesa, la independencia de trece colonias británicas de América y la Constitución de los Estados Unidos".<sup>33</sup>

c).- La actitud de la Corona Española con respecto a la economía, se tradujo en poner trabas al comercio, pues la Colonia no podía vender sus productos directamente a otros países, únicamente pudiendo hacerlo a través de la metrópoli; asimismo limitaba la producción de el olivo, la vid, la seda, el mercurio y el hierro, a fin de no dañar a España, finalmente fue considerable la sangría de metálico que se extraía de la Nueva España. d).- Una notoria desigualdad social, con una gran base en la pirámide, integrada por indios, mestizos y mulatos, y una cúspide demasiado estrecha, donde estaban peninsulares y criollos.

"En el Siglo de las Luces, México creció y mejoró para una minoría de gente pálida, para los nacidos en España y algunos de sus descendientes. Fuera de ella, los demás empeoraron o se quedaron como estaban, adscritos de por vida a las haciendas y comunas, maltratados en los obrajes, esclavizados en minas e ingenios, sin pizca de libertad, sin fortuna y sin letras".<sup>34</sup>

En este contexto se inició la guerra de Independencia, en cuyo proceso afloraron ideas de índole democrático. Así, por ejemplo, el 6 de diciembre de 1810, en Valladolid, Miguel Hidalgo y Costilla, dio a conocer un manifiesto en el que propuso: "Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero".<sup>35</sup>

Asimismo en Guadalajara, expidió un decreto para abolir la esclavitud.

<sup>33</sup> González, Luis. "El periodo formativo", en: Historia mínima de México. 2a. reimpresión. El Colegio de México, México, 1974. p.81.

<sup>34</sup> Ibid. p.77.

<sup>35</sup> Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. 15a. edición. Editorial Jus. México, 1973. p.196.

Ignacio López Rayón afirmó en 1811 en sus "Elementos Constitucionales", que la soberanía dimana del pueblo, proclamando la división de poderes y anticipando algunas garantías individuales.

Por su parte José María Morelos instaló el 14 de septiembre de 1813 el Congreso de Anáhuac, en el que participaron Diputados de distintas provincias. En este Congreso presentó su ideario político en los "Sentimientos de la Nación", plasmando ideas tales como la independencia del país, el que la soberanía dimana del pueblo, un gobierno con división de poderes, la abolición de la esclavitud y de la distinción de castas y el mejoramiento de los pobres, así como la moderación de la riqueza excesiva.

Por su parte la Constitución de Apatzingán, del 14 de octubre de 1814, a pesar de que no tuvo vigencia, destaca porque establecía que el pueblo tiene en todo tiempo el poder de autodeterminarse y de elegir libremente a sus propios gobernantes, se reconocía la necesidad de un régimen representativo y republicano. En su artículo sexto establecía el sufragio universal, al estipular que el voto por la elección de Diputados pertenecía a todos los ciudadanos.

Paralelamente hay que señalar que en España, en Cádiz, el 18 de marzo de 1812 fue expedida la primera Constitución monárquica española. "En la primera carta constitucional española propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales (...) al rey se le despoja del carácter de soberano unguido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo, reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaron a las Cortes y a los Tribunales, respectivamente".<sup>56</sup>

En la Nueva España, el Virrey Venegas la promulgó en septiembre de 1813, en consecuencia se eligieron democráticamente Ayuntamientos, Diputados a Cortes y Diputados a las cinco Diputaciones provinciales que operarían en la Colonia. Fue abolida por el Virrey Calleja en agosto de 1814 y restablecida en 1820 por el Virrey Apodaca.

<sup>56</sup> Burgos Orhuels, Ignacio. Op. Cit. pp.69-70.

Fue un documento importante en el camino de la expansión de los ideales democráticos, influyendo incluso en la ya citada Constitución de Apatzingán.

El 27 de septiembre de 1821 se consumó la independencia de México, se nombra una Junta Provisional Gubernativa y aparecen los primeros Partidos; el republicano compuesto por antiguos insurgentes, el borbonista que pugnaba porque un príncipe de la Casa de Borbón gobernara a México y el Iturbidista que quería a Iturbide como emperador.

El 24 de febrero de 1822 se instala una asamblea constituyente que estipuló: que la soberanía nacional radicaba en la Nación Mexicana, que México adoptaba la forma de gobierno de la monarquía moderada constitucional, con denominación de Imperio Mexicano, consagrándose el principio de separación de poderes, ejerciendo el poder ejecutivo de modo interino una Regencia, designada por la Junta Provisional Gubernativa, el legislativo por la propia Asamblea Constituyente y el judicial por los Tribunales.

Poco después fue presionada la Asamblea Constituyente para que se nombrara Emperador a Agustín de Iturbide, quién gobernó del 21 de mayo de 1822 al 19 de marzo de 1823; a su caída, gobernó un organismo denominado Supremo Poder Ejecutivo, que integraron el Gral. Pedro Celestino Negrete, el Gral. Nicolás Bravo y el General Guadalupe Victoria.

El Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1824, debe su origen a la Ley para nombrar Diputados Constituyentes, expedida el 17 de junio de 1823.

Con la Constitución del 4 de octubre de 1824, afirma el Maestro Burgoa, se creó el Estado Mexicano, triunfando las ideas republicanas. En ella se adopta la forma republicana de gobierno, se reconoce la soberanía del pueblo, el gobierno representativo, la separación de poderes y el sistema federal.

En ella se aprecian tanto la influencia de los pensadores liberales de la Constitución Gaditana de 1812, como de la Norteamericana de 1787.

"La Constitución de 1824 dividió a México en diecinueve estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. El gobierno federal tendría los tres poderes clásicos, según la doctrina de Montesquieu. Al poder legislativo lo compondrían dos cámaras: diputación y senado.

El ejecutivo debería ejercerlo un presidente o en su ausencia un vicepresidente. El judicial en su más alto nivel se atribuyó a la Suprema Corte".<sup>37</sup>

Finalmente con respecto a la Constitución de 1824, queremos citar al Lic. Carrillo Prieto, quien afirma que: "Las ideas de los constituyentes giraban alrededor del individualismo liberal. Se creyó demasiado en la eficacia teórica de la igualdad ante la ley, de la identidad de derechos y de oportunidades en la vida pública. Se pensó que, destruyendo los privilegios escritos se había triunfado, sin tener en cuenta la urgencia de destruir, más que los principios teóricos, los privilegios económicos".<sup>38</sup>

Lo hemos querido citar porque en efecto se sucedieron tiempos de inestabilidad política, enfrentamientos entre conservadores y liberales, cuartelazos, etc., lo que confirma que no basta la expresión escrita de los principios democráticos, sino que se requiere que las estructuras de la sociedad tengan la capacidad y condiciones para adoptar y llevar a la práctica dichos principios.

El 30 de diciembre de 1836, se promulgó una nueva Constitución, conocida como "Las Siete Leyes", en la que se estipuló un régimen centralista en sustitución del federalista, suplantando los estados por departamentos y la legislaturas locales por juntas departamentales. Limitó el estatuto de ciudadano y con ello el derecho al voto para los puestos públicos, a los mexicanos que tuviesen una renta anual de por lo menos cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal, honesto y útil a la sociedad.

Únicamente los Diputados eran sujetos de elección por la ciudadanía, ya que los Senadores se elegían por las Juntas Electorales. El Ejecutivo era electo por las Juntas Departamentales, de una terna que les remitía la Cámara de Diputados, quien a su vez la había seleccionado de entre tres ternas propuestas por la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en Junta de Ministros.

Finalmente queremos apuntar que la Constitución centralista modificó también el que la coordinación del proceso electoral la realizaran los gobiernos estatales transfiriendo dicha función al gobierno del centro. "Sin embargo, la realización de las elecciones seguía en lo básico dirigida por los Ayuntamientos. No se creaba todavía un organismo electoral de jurisdicción nacional y el Padrón Electoral, que ya la

<sup>37</sup> González Luis. Op. Cit. p.96

<sup>38</sup> Carrillo Prieto, Ignacio. La ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824. 1era. edición. U.N.A.M. México, 1981.p.185.

Constitución de 24 mencionaba, toma un nuevo impulso en esta legislación al establecer la primera ley Constitucional, la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad".<sup>59</sup>

En junio de 1843 se promulgó una nueva Constitución, también conocida como Bases de Organización Política de la República Mexicana o Bases Orgánicas.

Fue también de carácter centralista. Dispuso que únicamente podían ser electores quienes tuvieran una renta anual de 500 pesos, procedentes de capital físico, industria o trabajo honesto. Instauró un sistema de elección indirecta por juntas primarias y secundarias. Se elegía un Diputado por cada 700,000 habitantes, a través de un Colegio Electoral, integrado por los electores secundarios, que eran nombrados por los electores primarios, que elegían uno por cada sección de 500 habitantes.

Los Senadores se elegían por las Asambleas Departamentales, la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República, y éste a su vez era elegido por las Asambleas Departamentales, las cuales eran elegidas por el Colegio Electoral.

Antes de continuar con la etapa que corresponde a la Reforma, queremos citar a Luis González, quien refiere respecto de la etapa expuesta: "Entre 1821 y 1850 reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo; once de ellos presididos por el General Santa Anna".<sup>60</sup>

Como consecuencia de la Revolución de Ayutla, Santa Anna renuncia al poder y sale del país en agosto de 1855, quedando el poder en manos de los liberales, quienes eran partidarios de la libertad de trabajo y comercio, tolerancia de cultos, subordinación de la iglesia al Estado, democracia representativa, independencia de los poderes y federalismo.

Un grupo de 21 representantes del Plan de Ayutla nombran Presidente a Juan N. Álvarez, quien integra un gabinete con liberales tales como: Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Ignacio Comonfort, Santos Degollado y Miguel Lerdo de Tejada, iniciándose un periodo de extensión de las ideas liberales que se fueron plasmando en la ley Juárez, la ley Lerdo y la ley Iglesias.

<sup>59</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p.230

<sup>60</sup> González, Luis Op. Cit. p.102.

El 15 de mayo de 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que establece el sufragio universal desde los 18 años, la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular, así como la exclusión de los eclesiásticos de la participación electoral .

El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la Constitución liberal que establecía el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto, asimismo reinstaura el federalismo y define una forma de gobierno democrática, representativa y republicana. Suprimió la vicepresidencia y amplió los capítulos de libertades individuales y sus garantías.

Para la elección de los Diputados que integraban el Congreso de la Unión, se adoptó la elección indirecta en primer grado y por escrutinio secreto. Esta se efectuaba de la siguiente forma: se integraba un distrito electoral por cada 40,000 habitantes o fracción que excediese de 20,000. Posteriormente los Ayuntamientos dividían a sus municipios en secciones de 500 habitantes eligiéndose un elector por cada sección. Los electores de un distrito se reunían y elegían al Diputado. Una vez integrado el Congreso de la Unión, se constituía en Colegio Electoral para elegir mediante voto secreto al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte.

A pesar de haber sido promulgada, no fue puesta en práctica por el Presidente Comonfort, en virtud de que los conservadores comandados por el General Félix Zuloaga proclamaron el Plan de Tacubaya el 17 de diciembre de 1857, el cual determinaba que debía establecerse un Congreso que redactara una Constitución que "estuviese en armonía con la voluntad de la nación, protegiendo los verdaderos intereses del pueblo".

El Presidente salió del país, los conservadores reconocieron como Presidente a Zuloaga, mientras que Don Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, declaró restablecido el orden constitucional, reclamando para sí la Presidencia, puesto que en ausencia del titular del Ejecutivo, era a él a quien le correspondía asumirla.

El enfrentamiento entre conservadores y liberales dio lugar a la Guerra de Reforma, también llamada Guerra de tres años, la cual culmina con la victoria liberal y la entrada de Juárez y su gabinete a la capital de la República, en enero de 1861.

El gobierno liberal afrontó serias dificultades económicas, viéndose obligado a suspender el pago de la deuda exterior, lo que finalmente desembocó en la intervención francesa, y por ende en la entronización de Maximiliano de Habsburgo como emperador de México en 1864.

Sin embargo, la necesidad que tuvo Napoleón de contar con sus ejército para la guerra con Prusia y el avance de las tropas liberales obligó a la rendición de Maximiliano en Querétaro, el 15 de mayo de 1867. Con ello se restaura la República y triunfan los liberales con Juárez a la cabeza. Este se mantendrá en el poder hasta su muerte en 1872.

Durante este periodo se expidió una reforma electoral que modificó la Ley Orgánica Electoral, adoptando las siguientes medidas: el Congreso de la Unión al lanzar su convocatoria para elección de Diputados, determinaría el número de ellos que correspondería a cada Estado. De no alcanzar mayoría de votos, los candidatos a Presidente de la República o de la Suprema Corte de Justicia, serían electos por mayoría absoluta de los Diputados constituidos en Colegio Electoral.

A la muerte de Juárez, ocupa la Presidencia de la República, Don Sebastián Lerdo de Tejada. Pretendiendo reelegirse en 1876, se ve obligado a salir del país ante el triunfo de Porfirio Díaz, quien encabezó la rebelión de Tuxtepec.

Con este triunfo se inicia el Porfiriato, que va de 1877 a 1911, caracterizado este periodo por el desarrollo de los ferrocarriles, la comunicación postal, telegráfica y telefónica, las obras portuarias, y en general crecimiento económico, a la par del incremento en las desigualdades sociales.

En un principio Díaz sostuvo ideas liberales, tales como la no reelección, el apego a la Constitución de 1857, la Reforma y el progreso material. Así, no se reelige en 1880, pero a partir del primero de diciembre de 1884 no dejará la Presidencia hasta 1911, periodo caracterizado por la ausencia total de democracia, puesto que modificó la Constitución para reelegirse continuamente, inhibiendo la competencia política, controlando a la prensa y designando a Diputados, Senadores y Gobernadores.

En las elecciones de 1910 crece la inquietud política y social que privaba en el país por la falta de democracia y de justicia social. En entrevista con el periodista James Creelman en 1908, el General Díaz declara: " Por mí, puedo decirlo con toda sinceridad, el ya largo periodo de la Presidencia no ha corrompido mis ideales políticos, sino antes bien, ha logrado convencerme más y más de que la democracia es el único principio de gobierno, justo y verdadero, aunque en la práctica es solo posible para los pueblos ya

desarrollados(...) Hemos conservado la fórmula de Gobierno republicano y democrático; hemos defendido y mantenido intacta la teoría; pero hemos adoptado en la administración de los negocios nacionales una política patriarcal, guiando y sosteniendo las tendencias populares, en el conocimiento de que una paz forzosa, la industria y el comercio desarrollarían elementos de estabilidad y unión en un pueblo naturalmente inteligente, sumiso y benévolo.

He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras, ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado(...) La nación está bien preparada para entrar definitivamente en la vida libre".<sup>61</sup>

Esta declaración provocó el surgimiento de folletos y libros abordando cuestiones políticas, así como la formación de partidos políticos tales como el Partido Antirreleccionista y el Partido Democrático.

En diciembre de 1908 comienza a circular el libro de Don Francisco I. Madero, "La Sucesión Presidencial".

A pesar de sus declaraciones a Creelman, y de que se le propuso se reeligiera, siempre y cuando fuera democrática la elección del Vicepresidente, Díaz se reelige con Ramón Corral como Vicepresidente. Por ello Madero convocó a la rebelión armada el 20 de noviembre de 1910, a través del Plan de San Luis Potosí.

Desatada la revolución, el régimen de Díaz cae mediante los Tratados de Ciudad Juárez, el 21 de mayo de 1911.

Se convocó a elecciones en octubre de 1911, triunfando Madero para la Presidencia y José María Pino Suárez para la Vicepresidencia, puestos que ocuparon del 6 de noviembre de 1911 al 19 de febrero de 1913.

Madero promulgó una ley electoral el 19 de diciembre de 1911, en la que aparece por primera vez la reglamentación de los partidos políticos, señalando requisitos para su formación y funcionamiento. Entre éstos podemos mencionar el que un partido para funcionar debería constituirse en asamblea de por

<sup>61</sup> Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la revolución Mexicana. 7a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, pp.71-72-73.

lo menos 100 ciudadanos, tener un programa político y de gobierno, tener publicaciones periódicas, tener una junta que representara al partido y protocolizar ante notario la asamblea constitutiva.

Mediante decreto del 22 de mayo de 1912 se reformó la ley electoral de 1911, determinando que la elección de Diputados y Senadores sería directa.

Madero creyó que el problema del país era fundamentalmente político, dejando de lado la atención a problemas de índole social, tanto o más apremiantes, generándose por ello nuevas rebeliones como la de don Emiliano Zapata bajo el Plan de Ayala.

"Lo más grave de todo era que Madero, ya en la Presidencia, continuaba pensando que los problemas fundamentales del país eran políticos y que éstos habían sido resueltos: continuaba creyendo en la magia de las palabras 'sufragio efectivo, no reelección'; pero el sufragio efectivo, la no reelección y la libertad meramente política de nada le servían al proletariado de las ciudades y de los campos, para quienes parecía que se habían hecho todos los males de la tierra y ninguno de sus bienes".<sup>62</sup>

Madero cae como resultado de la asonada militar encabezada por Victoriano Huerta, quien gobernó del 19 de febrero de 1913 al 15 de julio de 1914, mientras el país se debate en la lucha armada que culmina con el triunfo de Venustiano Carranza, quien habiendo lanzado el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, logra la victoria al frente del ejército constitucionalista.

"A un lustro de iniciada la revolución, el país se mostraba como lo que verdaderamente era: un mosaico humano con necesidades tan distintas, y a veces tan encontradas, que escapaban a toda forma posible de verdadera organización nacional".<sup>63</sup>

No habiendo logrado la unificación las Convenciones de México y Aguascalientes, Carranza convocó al Congreso Constituyente de 1916, con el propósito de actualizar la Constitución de 1857.

Así, el 20 de septiembre de 1916, se expide una Ley -Convocatoria para la formación del Congreso Constituyente, de la que destacan: la formación de un padrón electoral por una junta empadronadora nombrada por las autoridades municipales. Los gobiernos locales debían disponer que los Ayuntamientos dividieran a los municipios en secciones que comprendieran de 500 a 2,000 habitantes.

<sup>62</sup> Ibid. p.231-232.

<sup>63</sup> Blanquel, Eduardo. "La revolución Mexicana", en: Historia mínima de México. 2a. reimpresión. El Colegio de México. México, 1974 p. 142

Preveía el recurso de reclamación respecto del padrón por parte de partidos o ciudadanos. Respecto de los partidos, consignaba sus derechos tales como participar en el proceso electoral, interponer recursos, nombrar representantes ante las juntas computadoras (que hacían el cómputo de la votación, y se integraban con los presidentes de casilla de un distrito electoral).

El 5 de febrero de 1917, es promulgada la nueva Carta Magna, actualmente vigente. Estableció el sufragio universal como decisión política fundamental. Estipuló la no reelección. Fijó el período presidencial de cuatro años. Respecto a los Diputados, éstos serían electos como representantes de la nación cada dos años, un propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o por fracción que pasara de 20,000. Adoptó la elección directa para Diputados, Senadores y Presidente de la República. Dispuso que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Asimismo estableció que 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. Consagró por igual los derechos o garantías individuales, como los derechos sociales, recogiendo la expresión de la lucha arriada.

Si bien sigue a la Constitución del 57 en cuanto que la nación se organiza como un república representativa, democrática y federal, se diferencia en que concede mayor peso al ejecutivo, mientras que la anterior lo depositaba en el legislativo.

La presidencia de Carranza se extendió de diciembre de 1916 a mayo de 1920, en que es asesinada. En su período se expidió la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, la cual garantiza el sufragio universal, concede el voto a todos los varones de 18 años, casados o de 21, solteros, siempre que estuviesen inscritos en los registros de la municipalidad y en ejercicio de sus derechos políticos. Reitera los principios de no reelección, sufragio efectivo y elección directa. Respecto de los partidos políticos, establecía que debían fundarse con al menos 100 miembros, mediante asamblea constitutiva; que la asamblea hubiese aprobado un programa político, debían publicar un periódico de propaganda en los meses previos a la elección, debían registrar sus candidatos durante las fechas fijadas por la ley, absteniéndose de utilizar en su denominación un nombre religioso.

Al respecto, Berlín Valenzuela considera que se trata de una ley adelantada a su tiempo. "La legislación contenía preceptos propios de una sociedad de partidos políticos, cuando apenas dos de ellos, el Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista, empezaban a organizarse (...)

Carranza con esta ley trató de hacer realidad su ideal de convertir a los inexistentes partidos políticos en la columna vertebral de una no menos inexistente democracia política".<sup>64</sup>

A la muerte de Carranza, el Congreso nombró Presidente provisional a Adolfo de la Huerta, quien fungió como tal del primero de junio al 30 de noviembre de 1920.

Convocadas las elecciones, triunfa el Gral. Obregón sobre la candidatura del Ing. Alfredo Robles Domínguez, ocupando la presidencia de la República, del primero de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924.

Al Gral. Obregón le sucede en la Primera Magistratura, el Gral. Plutarco Elías Calles, quien en su último informe de gobierno convocó a la nación a pasar de la etapa de los caudillos a la de las instituciones y las leyes, lo que obedeció al esfuerzo por controlar el caudillismo y aglutinar a las distintas facciones que amenazaban con sumir al país en una nueva guerra civil. Como consecuencia se creó el Partido Nacional Revolucionario, el 4 de marzo de 1929.

"Puede decirse, así, que este partido destinado a sobrevivir mucho más tiempo del que se imaginó, correspondió a la necesidad, según se ha dicho antes, de confiar el desenlace de la lucha por el poder, no ya a las armas, sino al medio civilizado de un juego puramente político".<sup>65</sup>

Por su parte Luis Javier Garrido afirma que " el PNR nació como un frente de las principales organizaciones políticas existentes en México, tanto a nivel nacional como local, a fin de encontrar mecanismos 'institucionales', en particular en el aspecto electoral, que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario (...) Al nacer el PNR lograba lo que, en otra medida, se había intentado en Aguascalientes en 1914, o lo que tímidamente, habían buscado los gobiernos tanto de Obregón como de Calles: unificar a las principales fuerzas que se reclamaban de 'la Revolución' y obtener una cierta legitimidad ' revolucionaria ' ante la mayoría de la población".<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. pp. 247-248.

<sup>65</sup> Cosío Villegas, Daniel. El sistema político Mexicano. 13a. edición. Editorial Joaquín Mortiz. México, 1981.p.48.

<sup>66</sup> Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada. 1era. edición. Siglo XXI Editores. México, 1982. pp. 99-100.

En 1935 el Presidente Cárdenas propuso que el Partido Nacional Revolucionario debía reorganizarse para agrupar a trabajadores, campesinos, intelectuales y militares, cambiando su fisonomía por la de un partido de sectores, modificando en 1938 su membrete por el de Partido de la Revolución Mexicana.

"El nuevo partido fue otra vez una coalición, esta vez de las organizaciones gremiales más importantes. Los trabajadores de la industria y el comercio organizados en la CTM, la CROM de Treviño, la CGT y algunos sindicatos especiales, formaron el sector obrero; los ejidatarios fusionados en la CCM y la CNC, constituyeron el sector campesino; los empleados públicos, manufactureros y pequeños comerciantes, los propietarios menores de tierras y miembros de otras profesiones de la clase media, como asimismo una serie de asociaciones de mujeres, conformaron el sector popular; los miembros de las fuerzas armadas, constituyeron el sector militar".<sup>67</sup>

Posteriormente en enero de 1946, cambió su denominación por la actual de Partido Revolucionario Institucional, coincidiendo con el inicio de una etapa de gobiernos presididos por civiles, y ya no por militares.

Duverger ubica al PRI en un estadio intermedio entre el partido dominante que se enfrenta con rivales importantes que pueden por la vía de las elecciones efectivamente liquidarlo y el partido dominante que solo se enfrenta con grupos minúsculos, sin importancia, creando solo una impresión de pluralidad, por lo que lo califica como partido muy dominante.

El partido oficial a partir de su creación en 1929, ha dominado la escena política del país, resistiendo incluso las escisiones de Juan Andrew Almazán en 1940, la de Ezequiel Padilla en 1946, la de Miguel Henríquez Guzmán en 1952 y la de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

En la oposición destaca el papel del Partido Acción Nacional, fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, el cual surge con la integración de elementos católicos, que se oponían a las políticas estatales en materia de educación, iglesia y familia. Actualmente es la segunda fuerza electoral. A partir de que en 1989 el candidato panista es declarado triunfador en las elecciones para gobernador del Estado de Baja California Norte, ha accedido a las gubernaturas de Guanajuato, Chihuahua y Jalisco, así como a un número creciente de presidencias municipales.

<sup>67</sup> Furtak, Robert K. El partido de la revolución y la estabilidad política en México. 2a. edición. U.N.A.M. México, 1978. p.42.

"El PAN ha seguido una trayectoria ascendente interrumpida brevemente por la crisis interna que sufrió entre 1975-1977 . Su larga trayectoria de oposición electoral al partido del Estado le ha dado un prestigio frente al electorado mayor al de cualquier otro partido, lo cual se ha reflejado en un constante aumento de sus votos desde 1960 en adelante".<sup>88</sup>

El Partido Popular, fundado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano que sustenta una ideología de izquierda, contraria al imperialismo, añadió a su membrete el de Socialista en 1960.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, fundado en 1954 por el General Jacinto B. Treviño, reclama para sí el defender los postulados de la Revolución de 1910.

El Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919, de orientación marxista-leninista, el cual en 1981 con el afán de unificar a las fuerzas de izquierda, se transformó en el Partido Socialista Unificado de México, agrupando al Partido del Pueblo Mexicano, al Movimiento de Acción y Unidad Socialista, al Partido Socialista Revolucionario y al Movimiento de Acción Política. En 1987 se transformó en el Partido Mexicano Socialista.

El Partido de la Revolución Democrática que surgió en 1989 del Frente Democrático Nacional, que a su vez se originó del desprendimiento de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional y la suma del citado Partido Mexicano Socialista. Actualmente es la tercera fuerza electoral del país.

Con respecto a las leyes electorales posteriores a las ya citadas, se encuentran : La ley electoral Federal de 1946, que determinó por primera vez que los procesos electorales quedaban a cargo de la Federación, fijando como requisito para la constitución de un partido político contar con un mínimo de 30,000 afiliados, siempre que, en las dos terceras partes de las entidades federativas se contara con no menos de mil ciudadanos en cada una.

En diciembre de 1951 se expide una nueva Ley Electoral Federal en la que destaca la sustitución del Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores, definiéndolo en su artículo 45 como una institución de servicio público, de función permanente, encargado de mantener al corriente al

<sup>88</sup> Gómez Tagle, Silvia . "Los partidos, las elecciones y la crisis", en : Primer informe sobre la democracia: México 1988. 2a. edición. Siglo XXI editores . U.N.A.M. México, 1989 p.215.

registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral.

En 1963 se reforma la Ley Electoral Federal creándose las Diputaciones de partido

El 5 de enero de 1973, se promulgó una nueva Ley Federal Electoral . Entre sus innovaciones destacan las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos, tales como: el acceso a los medios de comunicación en periodo de comicios.

La siguiente ley electoral expedida fue la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales, que será materia de análisis del siguiente capítulo.

## CAPITULO III

### LA REFORMA POLITICA DE 1977.

#### 3.1. LAS CAUSAS.

##### 3.1.1. Situación Económica y Social en el Periodo 1940-1970.

En 1940 se inicia en el país un proceso de industrialización; para ello el Estado fomentó la inversión a través de estímulos fiscales y acceso al crédito vía Nacional Financiera. Además interviniendo en sectores básicos como el de siderurgia e insumos agrícolas.

Asimismo se adoptó una política proteccionista para hacer frente a los productos manufacturados del exterior.

Este proceso iniciado en el sexenio 1940-46, se consolida bajo el gobierno del Presidente Miguel Alemán. El Estado impulsa decididamente la industrialización al invertir la mitad del gasto público en infraestructura de transporte y carreteras. Se alienta la inversión nacional y se permite la extranjera.

Gracias a estas medidas se alcanzó un desarrollo económico acelerado, sentando las bases del "desarrollo estabilizador".

Dicho modelo económico se ubica entre 1954 y 1970. Se distingue por la estabilidad de la economía que presentó porcentajes sostenidos y elevados de crecimiento del Producto Interno Bruto, baja inflación y mantenimiento del tipo de cambio del peso frente al dólar.

#### *Crecimiento del Producto Interno Bruto 1940-1970*

<i>1940-1954</i>	<i>1955-1961</i>	<i>1962-1970</i>	
5.896	5.996	7.696	**

\*\* Ayala, José y otros. "La crisis económica: evolución y perspectivas", en : México , Hoy. 13 a. edición. Siglo XXI editores. México, 1990. p.41.

El desarrollo estabilizador se apoyó en una política económica de fomento a la inversión a través del proteccionismo a la industria con aranceles y permisos previos de importación, inversión gubernamental para la infraestructura requerida por la industrialización y apoyos fiscales al capital. El resultado fue la consolidación del sector manufacturero, sobre todo el de la industria automotriz y aparatos electrodomésticos.

El sector agrícola fue fundamental para lograr la estabilidad, pues generó divisas a través de la exportación y proveyó de alimentos baratos, controlados con los precios de garantía.

El crecimiento económico de dicho periodo tuvo repercusiones sociales pues disminuyeron los porcentajes de la población marginada, tomando como indicadores el analfabetismo, el uso de zapatos y el consumo de pan de trigo.

*Población Analfabeta  
de seis años o más.*

*Población que no  
come pan de trigo.*

*Población que no  
usa zapatos*

<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>
66			1930
58.3	56.5	51.5	1940
44.1	45.6	45.7	1950
37.8	31.4	37.7	1960

10

Sin embargo el crecimiento poblacional ha sido de tal magnitud que el total de la población marginada se ha incrementado en números absolutos, lo que representa el problema social que el modelo del desarrollo estabilizador no resolvió, sin dejar de reconocer que el ritmo de crecimiento de la población

<sup>10</sup> González Casanova, Pablo. La democracia en México. 17a. reimpresión. Ediciones Era. México, 1990. p.93.

participante del desarrollo fue mayor que el del incremento demográfico y el aumento de la población marginal.

<i>Población analfabeta de seis años o más.</i>	<i>Población alfabeta de seis años o más.</i>	<i>Año</i>
9 020 000	4 530 000	1930
9 450 000	6 770 000	1940
9 270 000	11 770 000	1950
10 570 000	17 410 000	1960

  

<i>Población que no come pan de trigo.</i>	<i>Población que come pan de trigo.</i>	<i>Año</i>
10 800 000	8 320 000	1940
11 380 000	13 590 000	1950
10 620 000	23 160 000	1960

  

<i>Población que no usa zapatos</i>	<i>Población que usa zapatos</i>	<i>Año</i>
9 850 000	9 260 000	1940
11 410 000	10 770 000	1950
12 740 000	21 040 000	1960

Otro efecto que es importante señalar es que los beneficios del desarrollo estabilizador no se distribuyeron equitativamente entre la ciudad y el campo, gozando de mayores ventajas el medio urbano sobre el rural, pues en 1960 "entre la población urbana 87% comía carne, pescado, leche y huevos, y no

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 93.

comía ninguno de estos alimentos el 13%; mientras entre la población rural los comía el 49 % del total y no los comía el 51%".<sup>72</sup>

Por ello, González Casanova afirma que "la realidad es que México se ha desarrollado, en el sentido de que ha aumentado su producto per cápita, de que ha hecho una utilización más racional de sus recursos - industrializándose- y de que ha modificado su estructura social, económica y política en procesos constantes de homogeneización hacia un Estado Nacional".<sup>73</sup>

Sin embargo el modelo de desarrollo aplicado tuvo entre sus aspectos desfavorables una desigual distribución del ingreso, privilegiando a sectores medios y altos; el desarrollo de una industria protegida y por lo tanto ineficiente ante la ausencia de competitividad y la existencia de un mercado cautivo; el estar soportado en el financiamiento externo para corregir los desequilibrios monetarios y el descuido del sector agrícola que fue descapitalizándose.

Estas fueron las causas del agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador, dando lugar a la crisis a partir de 1970.

### 3.1.2. El Sistema Político.

La estabilidad económica del período señalado tuvo su paralelo en la estabilidad política, la que se apoyó en el desarrollo de un presidencialismo que concentró amplios poderes en el ejecutivo federal con preeminencia sobre los poderes legislativo y judicial, aunque con la limitante de la temporalidad; dicha concentración de poder puede explicarse por la necesidad de superar la inestabilidad post-revolucionaria con múltiples caudillos y facciones, así como la constante amenaza del intervencionismo exterior, y los problemas de desarrollo propios de nuestra realidad socio-económica.

Se consolida desde el período de Cárdenas, un Estado fuerte, cuya intervención en la economía es decisiva para lograr la acumulación de capital y la industrialización del país, mientras cuenta con un amplio sustento social a través de un esquema corporativo.

"La clave del funcionamiento del sistema político se encuentra en el corporativismo como eje de las relaciones entre Estado y sociedad (...) Casi todas las instituciones creadas por la sociedad para orga-

<sup>72</sup> Ibid. p. 91.

<sup>73</sup> Ibid. p. 132

nizar la participación política y defender los intereses inmediatos de sus diferentes sectores han sido incorporadas a la omniabarcante maquinaria estatal".<sup>74</sup>

Por su parte Luis Medina Peña afirma que : "Fue posible establecer un Estado eficaz y con capacidad para solventar casi todos los conflictos que creó la modernización del país, mantener el equilibrio entre los actores políticos y sociales y propiciar la estabilidad y el crecimiento por lo menos cinco décadas".<sup>75</sup>

Aunado al presidencialismo destaca la existencia y evolución del partido oficial, que como ya apuntamos nació en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, después de que el Presidente Plutarco Elías Calles declarara en su último informe de gobierno, el primero de septiembre de 1928, que había llegado el momento de que en México los gobiernos de caudillos fuesen relevados por un régimen de las instituciones y la vida política regulada por auténticos partidos nacionales.

El PNR cambió su nombre en 1938 por el de Partido de la Revolución Mexicana, agrupando a cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar, éste último disuelto en 1940 como parte de la transición del gobierno de los militares al de los civiles.

En 1946 modificó sus siglas por las del PRI, Partido Revolucionario Institucional.

A través del partido oficial, el gobierno contó con una organización de masas en la que sustentó la supremacía política que le permitió dominar el escenario electoral.

"Desde su constitución en 1929, sus candidatos han triunfado en todas las elecciones presidenciales, de gobernadores de los Estados y de senadores que han tenido lugar y en la casi totalidad de las elecciones de diputados federales y locales y de funcionarios municipales (...) basta señalar que la más importante formación política de oposición, el PAN, desde su constitución hasta hace poco, no tuvo más que 129 diputados federales electos contra 2327 del 'Partido de la Revolución', y no consiguió más que 40 presidencias municipales contra más de 27 mil obtenidas por el Partido."<sup>76</sup>

Si bien el anterior análisis se ha modificado en los últimos años con el triunfo del PAN en las elecciones de gobernador de Estados como Baja California Norte, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato, así

<sup>74</sup> Pereyra, Carlos. "Estado y sociedad", en : México, hoy. 13a. edición. Siglo XXI editores. México, 1990. p.293.

<sup>75</sup> Medina Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado. 1era. edición.. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 278.

<sup>76</sup> Garrido, Luis Javier. Op. Cit. p. 13-14.

como el ingreso de la oposición en la Cámara de Senadores y sus triunfos en diputaciones de mayoría relativa y en elecciones de presidencias municipales.

De cualquier modo, el partido oficial ha sido un factor determinante en el sistema político mexicano, pues como lo apunta Robert D. Furtak, "desde 1929 en que nace dicho partido a ningún Presidente se le ha impedido por la violencia tomar posesión, desde 1934 todos los presidentes mexicanos han terminado su periodo sin sufrir golpes de Estado y finalmente México ha logrado una estabilidad política relativamente larga en comparación con los demás países latinoamericanos".<sup>77</sup>

Sin embargo el mantenimiento de la estabilidad política se logró en gran medida gracias al intercambio de ventajas materiales, espacios sociales y poder entre el Estado y los distintos componentes sociales atrofiándose el juego democrático.

"Los agraristas obtuvieron tierras, protección económica contra la competencia mercantil, créditos y regulación de todo el proceso productivo (...) Los obreros obtuvieron apoyos a la reproducción familiar mediante subsidios a la alimentación, transporte, vivienda, seguridad social. Los empresarios obtuvieron ganancias mediante protección contra la competencia externa, subsidios, exenciones de impuestos y un mercado exclusivo. Todos cedieron poder, capacidad de confrontación, autonomía".<sup>78</sup>

### 3.1.3. La Crisis Económica

Al iniciarse la década de los setentas la economía mexicana deja atrás la estabilidad e inicia un periodo de crisis recurrentes.

Ante esta situación el gobierno adopta medidas de ajuste para disminuir el desequilibrio externo y el deterioro de las finanzas públicas.

Se contrajo la inversión pública para reducir el déficit externo pues de pagar por concepto de intereses en 1962 el 21.1 % de las amortizaciones, se había pasado al pago del 42.8 % por el mismo concepto en 1970. Asimismo el servicio de la deuda representaba en 1970 el 60 % de los nuevos endeudamientos, dejándose de destinar a la formación de capital necesario para la reproducción del sistema. Situación

<sup>77</sup> Robert D. Furtak, Op. Cit. p.21.

<sup>78</sup> De la Peña, Sergio. "La política económica de la crisis", en : Primer informe sobre la democracia: México 1988.2a. edición. Siglo XXI editores. México, 1989. p. 76.

agravada por la existencia de una industria no competitiva con el exterior y que no generaba ingresos de divisas. Todo ello dando como resultado la imposibilidad de continuar equilibrando el déficit de mercancías y servicios con el exterior como se había venido haciendo a través del financiamiento externo.

Al contraerse la inversión pública, se disminuye paralelamente la inversión privada, aumentando la inflación, afectándose los salarios reales e incrementándose el desempleo. En síntesis, la economía entró en el estancamiento productivo.

En el segundo año de gobierno del Presidente Echeverría, se recurrió al incremento del gasto público. Sin embargo continuaron las presiones inflacionarias y el descenso de la inversión privada. El déficit público aumentó debido a la insuficiencia de ingresos públicos, lo que se tradujo en el aumento de la deuda externa.

La política económica de freno y arranque se mantuvo en los restantes años del sexenio 1970-76, acentuándose la crisis económica con una inflación galopante, el estancamiento productivo del agro, la transmisión de la inflación internacional y la crisis alimentaria mundial.

La deuda aumenta aceleradamente mientras el Producto Interno Bruto disminuye su ritmo de aumento. En 1976 el servicio de la deuda representó el 61,7 de los nuevos endeudamientos.

Entran en escena el financiamiento del gasto público con emisión monetaria, el acaparamiento de alimentos, acero y productos básicos así como la especulación.

"El crecimiento de las importaciones, la fuga de capitales al exterior, el creciente servicio de la deuda externa, en una época de aguda escasez de divisas proveniente de la crisis de las exportaciones, obligó al Estado a acrecentar aún más su deuda externa para hacer frente a los requerimientos de medios de pago internacionales, reforzando así tanto el propio desequilibrio externo como la especulación contra el peso".<sup>79</sup>

Cabe mencionar que el proyecto por modernizar la economía ajustándola a la competitividad internacional, con el Estado como centro de la transformación, enfrentó serias resistencias de sectores de la iniciativa privada, como de movimientos organizados de obreros y campesinos, lo que aunado a la disponibilidad de nuevos créditos por el aumento de los precios internacionales del petróleo en 1973,

---

<sup>79</sup> Ayala, José y otros. Op.Cit. p.56.

disminuyó las tensiones que presionaban la transformación, lo que originó que únicamente se petrolizara la economía y se dejaran sin atacar las causas de la crisis.

En agosto de 1976, el gobierno devaluó el peso y firmó el convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que sometía a la economía a un proceso de ajuste en el que fue fundamental el control del gasto público, que trajo como consecuencia tendencias depresivas en la economía.

En el primer año de gobierno del Lic. López Portillo, la crisis económica se mantiene, decrece el poder adquisitivo, continua la espiral inflacionaria, cae drásticamente la inversión privada, la economía se contrae. Sube el costo del dinero, pues para frenar la fuga de capitales e incrementar la captación de ahorro, se incrementan las tasas de interés, haciendo incosteable el crédito para numerosas empresas medianas y pequeñas que sucumbieron aumentando el desempleo.

En síntesis, al desarrollo estabilizador le sucedió una crisis estructural caracterizada por el estancamiento productivo, la caída de la inversión, el crecimiento desproporcionado de la deuda externa, el déficit de los ingresos públicos, la tendencia alcista de los precios, el aumento del desempleo, la especulación financiera, la fuga de capitales, la devaluación de la paridad cambiaria del peso frente al dólar y la restricción del gasto público. La economía deja de crecer a un ritmo sostenido, mientras la población continua aumentando.

#### 3.1.4. La Crisis Política.

A partir del movimiento estudiantil de 1968, el Estado se enfrenta a una crisis de legitimidad aparejada a la inestabilidad económica. "La revuelta estudiantil evolucionó de múltiples formas: desde los movimientos universitarios propiamente dichos, hasta la guerrilla urbana, pasando por el sindicalismo académico en los centros de educación superior o la creación de nuevos partidos políticos. Fue de hecho una ola errática cuyo común denominador era la búsqueda de espacios para la labor política".<sup>80</sup>

Dicho movimiento estudiantil refleja el malestar, la inconformidad de algunos sectores de la población, lo que vino a reflejarse en las elecciones de 1970. "La elección presidencial de 1970 mostró las

<sup>80</sup> Woldenberg, José. "La negociación político-social en México", en: Primer informe sobre la democracia: México 1988. 2a. edición. Siglo XXI editores. México, 1989. p. 191.

dificultades del partido oficial para mantener el consenso, ya que la oposición obtuvo el 14 % de la votación, 1.5% de los votos fueron anulados y hubo un abstencionismo del 35%, lo que significó que el candidato del PRI triunfó con menos del 50 % del electorado posible".<sup>81</sup>

El régimen del Lic. Echeverría enfrentó la difícil tarea de solucionar los desequilibrios económicos y a la vez recuperar la credibilidad. Para intentarlo adoptó una política populista. Incremento el presupuesto de las universidades, fomentó la crítica en la prensa, destinó mayores recursos al campo, enarboló una política internacional de defensa del tercer mundo.

Sin embargo el descontento entre las clases populares aumentó debido al incremento del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo. Asimismo la política social provocó la oposición de grupos económicamente poderosos.

Las clases medias ven disminuir su nivel de vida y se suman al conjunto de la sociedad que culpa de la crisis a las medidas gubernamentales adoptadas.

Aparecen movimientos sindicales independientes, organizaciones populares urbanas, invasiones de tierras, lo que da un panorama de inconformidad e inestabilidad.

"Al terminar 1976 ya era indudable que el Estado fuerte mexicano había dejado de serlo. Colocada a la defensiva y obligado a restablecer el 'clima de confianza', atado por los compromisos con el F.M.I. y sometido a la presión de la crisis económica".<sup>82</sup>

Con la postulación de un solo candidato a la presidencia de la República en 1976, el sistema de partidos ve mermada su credibilidad y demuestra su inoperancia, lo que aunado a la pérdida de consenso del gobierno provoca la propuesta de una Reforma Política para ampliar los canales de participación y revitalizar el sistema político.

A principios de 1977 es presentada una iniciativa de reforma por el Lic. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, quien anuncia la intención de la misma en un discurso pronunciado el primero de abril de 1977: "Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión el Presidente López Portillo está empeñado en que

<sup>81</sup> González Casanova, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México. 2a. edición. Ediciones Era. México, 1982. p.71.

<sup>82</sup> Pereyra, Carlos. Op. Cit. p.301

el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria forman parte de la nación".<sup>83</sup>

### 3.2. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION ELECTORAL.

Encontramos una línea de continuidad en diversas reformas que anteceden a la de 1977, ya que cada una de ellas responde a exigencias o necesidades sociales de mayor participación en la vida política.

En 1953 se reformó la Constitución para otorgar el derecho de voto a la mujer en el plano federal y estatal.

Posteriormente, en 1963, se consideró necesario estimular la participación de la oposición en la Cámara de Diputados con las reformas a la Constitución para implantar la modalidad de los Diputados de partido. En la exposición de motivos se consideraba que era propio de todo régimen democrático el respeto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios.

Con esta reforma los partidos de oposición registrados cuando menos un año antes de las elecciones y que obruvieran cuando menos el 2.5% de la votación total tenían derecho a acreditar cinco Diputados de partido y uno más hasta veinte por cada .5 % de los votos emitidos.

En 1969 se modifica el artículo 34 Constitucional concediendo el derecho de voto a partir de los 18 años, substituyendo la anterior disposición que lo otorgaba a los 21 años.

En 1972 se amplía a 25 el número de Diputados de partido, y se reduce el requisito del 2.5 % de la votación total a 1.5% para poder acceder a dichas posiciones.

En 1973 se modifica la Constitución fijando en 21 años cumplidos la edad mínima para ser electo Diputado, en lugar de los 25 años que se exigían anteriormente. Para el caso de los Senadores se modificó el requisito anterior de 35 años cumplidos el día de la elección, por el de 30 años cumplidos.

Con las reformas brevemente enunciadas se procuró la revitalización de la participación política. Sin embargo el panorama económico-político y social a principios de la administración del Lic. López

<sup>83</sup> Reyes Heróles Jesús. Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 1ero de abril de 1977, en Reforma Política, gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, tomo I, pp. XI y XII. Cit. por Villoro, Luis en: "La reforma política y las perspectivas de democracia". México, hoy.

Portillo exigía la búsqueda de canales de acercamiento del Estado con la sociedad civil, lo que se pretendió con la reforma política de 1977.

"La iniciativa de reforma política presentada a principios de 1977 por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, responde tanto a las exigencias de un reajuste en el sistema político como a la necesidad de detener el peligro de cambio. Sin duda, es obra de un grupo progresista dentro de la burocracia política, del más interesado en mantener el modelo actual y perfeccionarlo para evitar su endurecimiento".<sup>84</sup>

Del 28 de abril al 21 de julio de 1977 se celebraron audiencias públicas con la participación de partidos y organizaciones políticas, académicos y ciudadanos.

El 7 de octubre es enviada por el Ejecutivo Federal la iniciativa de reformas a la Constitución, entrando en vigor el 7 de diciembre del citado año.

En esa misma fecha es enviada la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que entró en vigencia el 31 de diciembre del mismo año, abrogando la Ley Federal Electoral de 1973.

Con la reforma de 1977 se precisó la naturaleza de los partidos políticos y se sustituyó el sistema electoral mayoritario puro por un sistema electoral mixto preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

### 3.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Fueron reformados y adicionados los artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

- En dichas reformas destacan: a) El derecho a la información garantizado por el Estado.  
 b) El reconocimiento en la Constitución de los partidos políticos como entidades de interés público.  
 c) La integración de la Cámara de Diputados por 300 miembros electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional.

<sup>84</sup> Villoro, Luis. "La reforma política y las perspectivas de democracia", en: México, hoy. 13 a. edición. Siglo XXI editores. México, 1990. p.353.

d) La ampliación de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para intervenir en el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

e) La encomienda al Congreso para que expida la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

f) La ampliación del sistema de Diputados de minoría en las elecciones locales y del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300,000 o más habitantes.

#### 3.4. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

Hemos considerado conveniente destacar algunos conceptos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa de la LOPPE, enviada por el Presidente de la República en diciembre de 1977, a fin de acercarnos al espíritu que animó la reforma en cuestión.

En dicha exposición el Ejecutivo Federal manifiesta su preocupación por mantener y fortalecer el sistema, ampliando los canales de participación.

"Con la Reforma Política ahondamos en la democracia para igualar oportunidades; buscamos crear nuevas alternativas, abrir otros caminos para la expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica nuestras contradicciones".<sup>85</sup>

Para lograrlo plantea nuevas posibilidades a fin de: fortalecer el pluripartidismo y dar oportunidad de representación a las minorías; instaurar recursos jurídicos para combatir las violaciones al voto; reglamentar la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos, señalando sus derechos, obligaciones y prerrogativas; ampliar la participación política a través de la modalidad de las asociaciones políticas nacionales; acceso permanente y equitativo a tiempo en radio y televisión para garantizar la actividad permanente de los partidos políticos.

Todo ello complementado con un título que consagra la organización electoral. En éste prevé la integración y funciones de los órganos electorales, dando papel relevante a la Comisión Federal Electoral para asegurar la autenticidad del proceso electoral.

<sup>85</sup> México, Leyes, estatutos, etc., Ley Federal de organizaciones políticas y procesos electorales. 3era. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1979. p. 19

La iniciativa afirma el Ejecutivo Federal "recoge el interés general por un padrón electoral fidedigno".<sup>86</sup>

Conlleva el propósito de hacer de la Cámara de Diputados, reflejo de la composición política nacional a través de la representatividad básica y la primera proporcionalidad.

Asimismo menciona que es preocupación del Ejecutivo hacer de la votación un procedimiento ágil e indubitable.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, comúnmente denominada LOPPE, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

Consta de 250 artículos agrupados en cinco títulos:

Título primero: de la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las organizaciones políticas.

Título segundo: de la organización electoral y de la preparación de la elección.

Título tercero: de la jornada electoral.

Título cuarto: de los resultados electorales.

Título quinto: de lo contencioso electoral.

Del análisis de la LOPPE destacaremos lo referente a partidos políticos, registro, representación, vigilancia del proceso electoral y contencioso electoral.

#### 3.4.1. Partidos Políticos.

"El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es otra de las características de la forma democrática de gobierno".<sup>87</sup>

Consagrada en el artículo noveno constitucional, la libertad de asociación es el fundamento de los partidos políticos, cuyo reconocimiento como tales fue elevado a rango constitucional en las reformas ya comentadas. El artículo 41 de la Constitución reconoció a los Partidos Políticos como entidades de interés público, señalando además que su fin sería el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

<sup>86</sup> Ibid. p.15

<sup>87</sup> Burgos Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p.490.

Con ello se otorgaba a los partidos políticos un status relevante, definiendo su naturaleza y finalidades, a la vez que se les otorgaban prerrogativas para el desempeño de sus funciones, pues el mismo artículo constitucional señalaba también que en los procesos electorales los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

En los siguientes incisos expondremos los temas relativos según el contenido de la Loppe.

#### 3.4.1.1. Definición.

La Loppe define a los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, los cuales obteniendo el registro en la Comisión Federal Electoral gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

#### 3.4.1.2. Finalidad.

Contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales coadyuvan a constituir la representación nacional.

Su acción tenderá a propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y finalmente a estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

#### 3.4.1.3. Requisitos.

Los partidos políticos deberán formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos que normen sus actividades.

La declaración de principios debe contener necesariamente:

- 1.- La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.
- 2.- Las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postula.

3.- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a organizaciones internacionales, partidos o entidades políticas extranjeras.

4.- La obligación de llevar a cabo sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

El programa de acción determinará las medidas para alcanzar sus objetivos y los medios para alcanzar sus fines.

Los estatutos establecerán:

1.- Una denominación propia y un emblema que lo diferencie de otros partidos políticos, exento de alusiones religiosas o raciales.

2.- Los procedimientos de afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros.

3.- Los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y las formas para los actos de postulación de sus candidatos.

4.- Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos que cuando menos serán: una asamblea nacional; un comité nacional u organismo equivalente; un comité en cada una, cuando menos de la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales en que se divide el país, pudiendo también integrar comités regionales que comprendan varias entidades federativas.

5.- Las sanciones aplicables a los miembros infractores de sus disposiciones internas.

#### 3.4.1.4. Asociaciones Políticas Nacionales.

La Lope contempla la posibilidad de organización de los ciudadanos en asociaciones políticas nacionales, definiéndolas como formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Con ello se buscaba que contribuyeran al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

Para obtener su registro se requería contar con un mínimo de 5000 asociados en el país y delegaciones en cuando menos diez entidades federativas, comprobar haber efectuado actividades políticas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro y contar con documentos referentes a sus lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna.

Para participar en procesos electorales federales deberán celebrar convenios de incorporación con un partido político.

### 3.4.1.5. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.

#### Derechos:

- a) Postular candidatos en las elecciones federales.
- b) Participar en las elecciones estatales y municipales, siempre y cuando tengan registro definitivo.
- c) Formar parte de los organismos electorales.
- d) Nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla.

#### Obligaciones:

- a) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requerido para su constitución o registro ( para el caso de partidos políticos con registro definitivo).
- b) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores registrados.
- c) Cumplir sus normas de afiliación y procedimientos para la postulación de candidatos y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección.
- d) Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- e) Editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico, trimestral.
- f) Sostener un centro de formación política.
- g) Registrar listas regionales completas de candidatos a Diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones plurinominales.
- h) Comunicar a la Comisión Federal Electoral las modificaciones a sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que lo realicen.

Los partidos políticos con registro condicionado solo se sujetan a los incisos b, d, g, h.

### 3.4.1.6. Prerrogativas.

Acceso permanente a la radio y a la televisión. Disponer de medios adecuados para sus tareas editoriales. Contar equitativamente durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para la obtención del sufragio popular. Gozar de exención de impuestos. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus funciones.

### 3.4.2. Registro.

La Lope contempla la posibilidad de dos tipos de registro para los Partidos Políticos Nacionales: el registro definitivo y el condicionado al resultado de las elecciones.

#### 3.4.2.1.Registro Definitivo.

Para el registro definitivo, los partidos políticos nacionales deberán constituirse cumpliendo con los siguientes requisitos:

- 1.- Contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o con 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, sin que el número total de afiliados sea inferior a 65000 en cualquier caso.
- 2.- Haber celebrado una asamblea en cada entidad federativa o distrito uninominal que tengan el número de afiliados mínimo exigido por la ley, en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado por la Comisión Federal Electoral, quien certificará : que concurren el número de afiliados mínimo exigido por la ley y que aprobaron los documentos básicos; que se conformaron las listas de afiliados con los asistentes a la asamblea y que se formaron las listas de afiliados en el resto del país con el objeto de satisfacer los 65,000 miembros que exige la ley.
- 3.- Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva en la que cualquiera de los funcionarios competentes certificará : a) que asistieron los delegados elegidos en las asambleas distritales o estatales; b) que acreditan con actas el cumplimiento de las asambleas estatales o distritales con los requisitos de ley; c) que los delegados a la asamblea nacional acreditaron su identidad y residencia y d) que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Una vez cumplidos los actos constitutivos mencionados, las organizaciones interesadas presentarán a la Comisión Federal Electoral: los documentos básicos ( declaración de principios, programa de acción y estatutos), listas nominales de afiliados y actas de asambleas estatales o distritales y la de la asamblea nacional constitutiva.

La Comisión Federal Electoral resolverá en un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

De proceder expide el certificado de registro; en caso contrario, fundamentará las causas que la motivan, informándolo a los interesados. Las resoluciones son definitivas y no admiten recurso alguno. Dichas resoluciones se publican en el Diario Oficial de la Federación.

#### 3.4.2.2 Registro Condicionado.

Para obtener el registro condicionado, los interesados deberán presentar su solicitud acreditando que cuentan con declaración de principios, programa de acción y estatutos conforme a la ley, comprobar que representan una corriente de opinión, expresión de la ideología política de alguna de las fuerzas sociales, y que ha realizado una actividad política permanente durante los cuatro años previos a la solicitud de registro o bien haber funcionado como asociación política nacional un año antes.

En caso de obtener el registro condicionado, el partido político accederá al registro definitivo cuando haya logrado por lo menos el 1.5 % del total de la votación para que se le otorgó registro condicionado, en caso contrario, procede la pérdida del registro.

#### 3.4.3. Representación.

La legislación electoral anterior preveía la figura de los diputados de partido, sin embargo "esto no bastaba para asegurar que nuevas y diversas corrientes políticas e ideológicas tuvieran representación en el Congreso. Los conflictos sociales no se dirimían en las urnas ni trepaban a la estructura política".<sup>88</sup>

De ahí que se estableciera un sistema mixto de representatividad en la Cámara de Diputados, según el cual dicho órgano se integraría por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 Diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para poder acceder a los Diputados de representación proporcional, los partidos políticos debían acreditar que participaban con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos 100 distritos uninominales. Asimismo no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría y alcanzar por lo menos el

<sup>88</sup> López Moreno, Javier. ¿Qué es la reforma política?. 1era. edición. U.N.A.M. México, 1980. p. 15.

1.5 % del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

De esta forma se aseguraba a las minorías cuando menos el acceso al 25 % de la composición de la Cámara de Diputados.

#### 3.4.4. Vigilancia del Proceso Electoral.

Tomando en cuenta que una de las críticas más frecuentes al respecto del proceso electoral, se dirige hacia las irregularidades en el transcurso de las elecciones, se ha considerado importante revisar las posibilidades que la ley otorgaba para la vigilancia del proceso electoral.

En su artículo 76 la Loppe señala que :El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, integrando los organismos político-electorales siguientes: 1. Comisión Federal Electoral. 2. Comisiones Locales Electorales. 3. Comités Distritales Electorales y 4. Mesas Directiva de Casilla.

##### 3.4.4.1. Comisión Federal Electoral.

Es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en la Loppe y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Se integra por un comisionado del Poder Ejecutivo que funge como Presidente y es el Secretario de Gobernación, un Diputado y un Senador, un comisionado de cada partido político nacional y un notario público, quien será el secretario.

Los integrantes de la Comisión Federal Electoral tendrán voz y voto. Los comisionados de los partidos políticos con registro condicionado solo tendrán voz.

De sus atribuciones podemos destacar: Dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración y actualización del padrón electoral. Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos electorales. Señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la designación por insculación de los integrantes de los organismos electorales.

Investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros. Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de Diputados electos según el principio de representación proporcional. Informar a los colegios electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo lo que aquellos le soliciten.

#### 3.4.4.2 Las Comisiones Locales Electorales.

Son organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas.

Se integran por cuatro comisionados designados mediante insaculación y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales.

Los integrantes de las comisiones locales electorales tendrán voz y voto. Los comisionados de los partidos con registro condicionado participan únicamente con voz.

Dentro de las atribuciones de las comisiones locales destacamos: 1) intervenir, conforme a la ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades respectivas.

2) Sustanciar y resolver aquellos recursos que les competen en los términos de la Loppe.

#### 3.4.4.3. Los Comités Distritales Electorales.

Son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales.

Se integran por cuatro comisionados designados, mediante insaculación, por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales.

Los comisionados acreditados por los partidos políticos con registro condicionado, participarán únicamente con voz.

De sus atribuciones destacamos: 1. Intervenir, conforme a la Loppe, dentro de sus respectivos distritos, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

2. Designar a los ciudadanos que deberán integrar las mesas directivas de casillas.

3. Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competen en los términos de ley.

#### 3.4.4.4. Las Mesas Directivas de Casilla.

Son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio de las secciones en que se dividen los trescientos distritos electorales uninominales.

Se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el Comité Distrital Electoral.

Dentro de sus atribuciones destacan: 1) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.

2) Formular las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio.

3) Integrar en los paquetes respectivos la documentación correspondiente a cada elección para hacerla llegar de inmediato al Comité Distrital Electoral respectivo.

Las principales atribuciones de los presidentes de casilla son: 1) Recibir de los Comités Distritales Electorales la documentación, formas aprobadas, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, debiendo conservarlos bajo su responsabilidad hasta su instalación.

2) Identificar a los electores.

3) Comprobar que el nombre del elector figura en la lista nominal correspondiente, salvo los casos de excepción que prevé la ley.

4) Concluidas las labores de la casilla, turnar oportunamente al Comité Distrital Electoral los paquetes electorales y las copias de la documentación respectiva.

De las atribuciones de los secretarios de casilla enumeramos las siguientes :

1. Levantar las actas de instalación, cierre de votación y demás complementarias.

2. Recibir el recurso de protesta.

Por su parte , los escrutadores verifican el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional.

Los representantes de partidos y candidatos: 1. Vigilan el cumplimiento de la Lotpe.

2. Interponen el recurso que legalmente proceda.

3. Auxilian a la mesa de casilla en el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades que les confiere la Lotpe.

#### 3.4.4.5. El Registro Nacional de Electores.

Es una institución con funciones técnicas para fines electorales, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de llevar a cargo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales.

Se estructura por: la oficina central, las delegaciones en las entidades federativas, las de los distritos electorales uninominales y las de los municipios.

El R.N.E. se integra por un director, un secretario general y un comité técnico y de vigilancia. Este a su vez lo integran tres representantes de las entidades del gobierno federal que tienen a su cargo las funciones de estadística, informática y de estudios del territorio nacional, así como por el representante de cada uno de los partidos políticos nacionales.

El comité técnico y de vigilancia designará en cada una de las delegaciones de las entidades federativas, una comisión de vigilancia que será presidida por el delegado del R.N.E. y en la que los partidos políticos nacionales podrán nombrar un representante por cada uno de ellos.

El comité técnico y de vigilancia tiene las siguientes funciones:

1. Dar asesoría a la Dirección del R.N.E.
2. Formular las listas de candidatos a insacular para integrar las Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales Electorales.
3. Coadyuvar en la actualización del padrón único.

Con respecto a las atribuciones del R.N.E. , destacamos:

1. Expedir la credencial permanente de elector.
2. Mantener al corriente y perfeccionar el registro de electores en todo el país. En la tarea de depuración permanente del padrón electoral, serán auxiliares del R.N.E. los ciudadanos, los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales. La depuración tiene por objeto excluir del padrón electoral los casos de fallecimiento y de excepción previstos por la ley, así como las inscripciones duplicadas.

Cualquier elector o partido político puede solicitar previa aportación de los elementos probatorios correspondientes, que se cancele en el padrón único el registro de un elector, cuya inscripción deba ser depurada por alguna de las causas que la Lopepe señala.

El R.N.E. a través de sus delegaciones estatales entregará a las delegaciones distritales, las listas nominales básicas y complementarias de electores de cada municipio, ordenadas alfabéticamente y clasificadas por secciones, para que las nominales básicas se entreguen a más tardar el 31 de enero y las complementarias el 15 de mayo del año de la elección, a las delegaciones municipales correspondientes. Cada delegación municipal fijará la lista nominal de electores en la cabecera del municipio, en estrados fácilmente visibles, manteniendo exhibidas por un período de 90 días naturales las básicas y 26 días naturales las complementarias. Lapsos durante los cuales los ciudadanos, partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, pueden solicitar la exclusión de los casos de incapacidad, inhabilitación o fallecimiento, o la inclusión en su caso, ante la delegación respectiva del R. N. E.

Finalmente el día de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o sus representantes, podrán presentar ante la mesa directiva de casilla las protestas y observaciones a la inclusión o exclusión de electores.

3. Rendir los informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Federal Electoral, le soliciten los demás organismos electorales.
4. Proporcionar a los partidos políticos las listas nominales cuando las soliciten y en los términos que establezca la Comisión Federal Electoral.
5. Formular las estadísticas electorales en las elecciones según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Antes de concluir el presente inciso, queremos señalar algunos aspectos que la ley contemplaba sobre la participación de los partidos políticos en el proceso electoral.

Efectuado el registro de candidatos y fórmulas de candidatos, los partidos políticos tendrán derecho a nombrar representantes ante las mesas directivas de cada una de las casillas, así como representantes generales para los distritos electorales uninominales, teniendo estos últimos la función de vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad del sufragio el día de la elección, en el distrito en que son nombrados, teniendo la facultad de interponer recursos ante los organismos electorales competentes.

El artículo 37 de la Lope nos remite también a la participación, pues señala: "Los partidos políticos nacionales formarán parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités

distritales electorales, mediante un comisionado con voz y voto , en cada uno de esos organismos. Los comisionados de los partidos con registro sólo tendrán voz.”

Otro aspecto en el que participan se refiere al de las boletas para la votación, las cuales obran en poder del Comité Distrital quince días antes de la elección, siendo selladas al dorso por éste. Los representantes de los partidos, si lo desearan, podrán firmarlas y tendrán derecho a que se les expida constancia de su intervención y del número de boletas firmadas.

También, concluido el escrutinio y una vez levantadas las actas de la casilla ( de cierre de votación y final de escrutinio), los representantes tendrán derecho a que se les expidan copias de las citadas actas.

Finalmente citamos que el artículo 211 precisa que “Los notarios públicos en ejercicio, los jueces y funcionarios autorizados para actuar por receptoría, mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender la solicitud de los funcionarios de casilla, de los representantes de los partidos políticos, de candidatos y fórmulas de candidatos o de los ciudadanos, para dar fé de hechos o certificar documentos concernientes a la elección”.

#### 3.4.5. Contencioso Electoral.

La Lope contempla la posibilidad de interponer cinco recursos contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, además del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

##### 3.4.5.1. Inconformidad.

Dicho recurso procede contra actos del Registro Nacional de Electores, en aquellos casos en que a los ciudadanos les sea negada la inscripción en el padrón electoral.

##### 3.4.5.2. Protesta.

Procede contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Se puede interponer el día de la elección ante la propia casilla, o dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio. De este recurso conoce y resuelve únicamente el Comité Distrital Electoral, en el sentido de si encuentra o no procedente la nulidad de la votación de una casilla.

La nulidad es procedente en una casilla en los siguientes casos:

1. Cuando la casilla se instala en lugar distinto del señalado sin causa justificada.
2. Cuando se ejerza violencia física, cohecho, soborno o presión sobre la mesa directiva de la casilla o los electores, afectando la libertad o el secreto del voto.
3. Por alteración sustancial del resultado de la elección debida a error grave o dolo manifiesto.
4. Cuando la lista adicional de votantes exceda del 10% del número de electores de la casilla.
5. Cuando se entregue el paquete electoral al Comité Distrital fuera de los plazos fijados por la ley.

#### 3.4.5.3. Queja

Procede contra los resultados del acta de cómputo distrital de la elección de Diputados electos por mayoría relativa y por representación proporcional, así como de la constancia de mayoría expedida por el propio Comité.

Se interpone ante el propio Comité al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de dicha sesión.

Conoce y resuelve el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para determinar la nulidad de una elección.

La elección es nula en los siguientes casos:

1. Si las causas de nulidad de una casilla se declaran existentes en 20 % de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal.
2. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal.
3. Cuando se cometan violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección determinantes en el resultado. Se consideran violaciones sustanciales: a) Realizar los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados por la LOPPE. b) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por la ley, y c) La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección.
4. Cuando se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas, o no se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada, ambos supuestos en el 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal.

5. Cuando no coincida el total del acta del cómputo circunscriptoral con la suma de todas las actas del cómputo distrital en la elección por representación proporcional.
6. Cuando el candidato a Diputado con constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional no reúna los requisitos de elegibilidad.

#### 3.4.5.4. Revocación.

Procede contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales.

Se interpondrá por los comisionados de los partidos políticos que estuvieren acreditados ante el organismo respectivo, dentro de los tres días siguientes a aquel en que tuvieron conocimiento del acto.

En el escrito se expresará el acuerdo que se impugna, el precepto legal violado y los conceptos de violación, anexando las pruebas.

La resolución se dictará dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

#### 3.4.5.5. Revisión.

Procede cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no sean tramitadas; cuando el recurso interpuesto no se resuelva en el término fijado por la ley y cuando la resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación, contrarie algún precepto expreso de la Lope.

Se interpondrá por quienes hicieron valer la inconformidad, protesta o revocación que la motiva, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable, expresando el fundamento legal y el concepto de violación.

La resolución se pronunciará dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

#### 3.4.5.6. Reclamación.

Procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros, tanto por mayoría relativa como por circunscriptión plurinominal.

Podrán interponerlo los partidos políticos, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiera calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados.

El recurso es admisible contra las declaraciones del Colegio Electoral al resolver en la calificación de la elección respectiva sobre las presuntas violaciones que dan lugar a la nulidad de una elección.

El recurso se interpone por escrito en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

Una vez comprobada la satisfacción de los requisitos formales, se remite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al interponer el recurso, el promovente acompañará a su escrito con los documentos probatorios, así como las constancias de que se agotaron los recursos ordinarios que la ley prevé.

La Suprema Corte resolverá dentro de los diez días siguientes a la fecha en que recibió la reclamación y declarará si son o no fundados los conceptos de reclamación.

Finalmente si la Suprema Corte considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitirá nueva resolución que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

## CAPITULO IV

### LA REFORMA POLITICA DE 1986.

#### 4.1. EL CONTEXTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.

##### 4.1.1. Situación Económica y Social durante el Sexenio 1976-1982.

El gobierno del Presidente López Portillo procuró recuperar la confianza perdida en el anterior sexenio. Para ello propuso un programa según el cual los primeros dos años serían de recuperación, los dos siguientes de consolidación y los dos finales de crecimiento acelerado.

Debido a la petrolización de la economía que permitió el flujo de nuevos y cuantiosos créditos y el ingreso de divisas por la exportación del crudo, de 1979 a 1981 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto superó el 8%, aumentando paralelamente el empleo, sin embargo persistió la espiral inflacionaria y el deterioro de los salarios reales. Se pasó de 74 millones de barriles de petróleo exportados en 1977 a 550 millones en 1982.

Los altos precios internacionales del petróleo y las reservas del crudo del país, hicieron suponer que se había superado la crisis y que era necesario iniciar una nueva etapa de administración de la riqueza, dejándose de atacar los desequilibrios estructurales que finalmente reaparecerían.

"El auge que generó la petrolización de la economía, incluso la ampliación de la ocupación y del ingreso familiar, permitieron ocultar temporalmente las evidencias de que la crisis estaba presente, detrás de todo ello".<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> De la Peña Sergio. Op.Cit. p.81

Lo que se refleja en la situación de la planta productiva que si bien se modernizó en algunas ramas, no lo hizo de manera homogénea y conservó vicios de ineficiencia, altos costos de producción y el cobijo del proteccionismo.

En 1979 se elevan las tasas externas de interés, provocando desajustes en la economía del país, debido a los altos niveles de endeudamiento. A ello se agrega la caída de los precios mundiales de las materias primas y las características ya señaladas de una planta productiva ineficiente.

En 1982 se devalúa sucesivamente la moneda, resurgiendo tendencias recesivas de la economía. Salen del país capitales calculados en 45 mil millones de dólares. Se recorta el gasto público, se controlan las importaciones, se impone el control de cambios, se aumentan las tasas de interés para elevar la captación del ahorro nacional y detener la salida de capitales. Sin embargo, las medidas adoptadas no dan los resultados esperados, el país es declarado en moratoria por tres meses a partir del mes de agosto de 1982, en septiembre es expropiada la banca y se firma un nuevo compromiso con el Fondo Monetario Internacional.

La pérdida de credibilidad del sistema es manifiesta, difundándose la explicación de que el gasto gubernamental, lo erróneo de las políticas económicas y la corrupción del gobierno son las causas de la crisis.

"En la segunda mitad de 1982 llegaron a ser inmanejables los desequilibrios crecientes de la economía al fallar el procedimiento tradicional de cubrirlos con financiamiento externo (...) El precario equilibrio dinámico tradicional entre los crecimientos simultáneos de la exportación, financiamiento externo e importaciones habían quedado definitivamente destruido".<sup>90</sup>

#### 4.1.2. La Política Económica en el Sexenio 1982-1988.

Al iniciarse el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, se consideró que la difícil situación económica obedecía a razones de carácter financiero y de improductividad.

"Se diagnosticó que las dificultades del país consistían en el desequilibrio de la balanza de pagos y presupuestal, en la inflación, en la pérdida de crédito externo y de la confianza interna (...) También se

<sup>90</sup> Ibid. p.73.

reconocía la existencia de problemas estructurales que consistían fundamentalmente en la incompetencia de la producción mexicana, tanto en el mercado interno como en los mundiales".<sup>91</sup>

El modelo de economía mixta es cuestionado, considerando que la crisis obedece a los vicios del estatismo y el populismo, lo que no es ajeno al viraje mundial hacia el neoliberalismo.

Es aplicada una política económica de austeridad que tiene como propósito contraer el gasto público, sanear las finanzas del gobierno a través de la elevación de precios y tarifas del sector público, mayor recaudación fiscal, reducir los subsidios ( contruierlos del 12 % del PIB en 1982 a alrededor del 5% hacia 1985-1988), y ajustar el personal, todo ello se englobó en el término del realismo económico.

Se diseñó un plan según el cual dos años serían de austeridad , los dos siguientes de cambio estructural y los dos finales de estabilidad y crecimiento.

Se propuso un cambio estructural para hacer competitiva a la industria nacional, alentando la inversión privada, abriendo las posibilidades de inversión extranjera y rompiendo la estructura proteccionista ( se suprimieron alrededor de ocho mil fracciones arancelarias de 1982 a 1986), lo que perseguía dejar a la iniciativa privada un espacio económico mayor ,mientras el gasto del Estado dejaría de ser el motor del crecimiento. Consecuentemente se inició el adelgazamiento del aparato estatal. Para ello ,a partir de 1983 se desincorporan, clausuran o liquidan empresas paraestatales consideradas no prioritarias. De 1155 empresas, fondos y otras industrias paraestatales que había a finales de 1982, se redujeron a 502 cuatro años más tarde.

Acorde con todo ello fue elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que señalaba como propósitos generales: restablecer la industrialización y urbanización aceleradas, alcanzar nuevos equilibrios impedidos por el atraso, las desigualdades sociales y las ineficiencias del aparato productivo.

Dicho documento señalaba como objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar capacidad de crecimiento y finalmente realizar el cambio estructural.

El Plan hace mención de la necesidad de aplicar una política económica que ataque la desigualdad en la redistribución del ingreso, mejore los niveles de vida de la población e impulse a los sectores social y privado.

---

<sup>91</sup> Ibid. p.85.

A principios de 1983 se reanuda el servicio de la deuda, reprogramando plazos e intereses y negociando nuevos créditos que se requerían para la operación de la economía. Para pagar se recurrió a destinar a ello más del 70 % del presupuesto entre 1983 y 1986, alentándose las exportaciones no petroleras y promoviendo el trueque de deuda por inversión extranjera directa.

Sin embargo, Sergio de la Peña considera que el aumento de exportaciones y la disminución de importaciones se lograron gracias a el sacrificio de oferta para el consumo interno.

Los planes y objetivos señalados enfrentaron variables imprevistas con el descenso de los precios del petróleo, lo que obligó a replantear metas y a recurrir al gasto deficitario para compensar los ingresos públicos afectados por la caída del precio de los hidrocarburos.

La política económica impuesta no dio respuesta al crecimiento de la población económicamente activa, la que creció de 1983 a 1986 en 3.7 millones de personas, mientras el número de empleos creció en poco menos de un millón.

Además del desempleo, se afectaron los niveles de bienestar de la población, como puede apreciarse por:

1. El descenso del consumo privado en 8.9% entre 1982-1986.

2. El descenso del nivel de nutrición, al decaer los porcentajes del gasto familiar destinado a alimentación, entre un 3 y un 12 %. "La FAO estima que el consumo medio ha decaído a tal grado que el nivel nutricional de la población se ha deteriorado en un 20 % en años recientes".<sup>92</sup>

3. El gasto en el sector salud pasó del 2.6 % del PIB en 1982 al 1.7% en 1986, según datos aportados por el Dr. Jesús Kumate.

Finalmente queremos citar a Rolando Cordera quien al respecto de la situación analizada opina: "Vivimos no solamente una crisis económica, sino, una crisis de la gestión de la crisis, que tiene su origen en la caducidad de la organización estatal y el deterioro de las relaciones entre el Estado y la economía, entre el Estado y las fuerzas sociales y, de manera particular, entre el Estado y las fuerzas del capital privado".<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Ibid. p.110.

<sup>93</sup> Cordera Campos, Rolando. "El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa", en: México ante la crisis. 5a. edición. Siglo XXI editores. México, 1991. p.368.

#### 4.2. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

El 17 de junio de 1986 el Presidente de la República convoca a partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanía en general a las audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral.

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo para reformar la Constitución, se señala que en dicha consulta fue rasgo común: "El deseo de los participantes de darle a nuestra democracia política electoral instrumentos de modernización y eficacia que aseguren la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfruten de oportunidades iguales, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección y, como consecuencia, la eficacia del gobierno, en el que el pueblo, con su voto, conforma la mayoría y ésta gobierna, con el concurso de las minorías, dotando a la República de una voluntad clara y eficaz".<sup>54</sup>

La iniciativa comienza con un resumen de la importancia que desde la Independencia ha tenido la democracia para el pueblo de México, para posteriormente exponer las modificaciones que han tenido lugar en materia electoral. El Presidente señala que gracias al sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario establecido en 1977, en el momento de la presentación de la iniciativa existen cien Diputados federales, ciento sesenta y nueve diputados locales y mil cuatrocientos dieciséis regidores de representación proporcional. Asimismo la existencia de nueve partidos políticos nacionales integran un sistema plural de partidos que ha sufrido modificaciones en 1946, 1951, 1963, 1973, 1977 y 1982.

En la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo Federal el 3 de noviembre de 1986, éste expresa que el propósito es: " Sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autoevaluación electoral confiados a las Cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que

<sup>54</sup> México, Leyes, estatutos, etc., Iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 60, 77 y 18 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: Código Federal Electoral. 2a. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1987. pp. 27-28.

en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno, en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral".<sup>95</sup>

El Presidente subraya que de la consulta popular realizada previamente, existe un punto de convergencia en cuanto a que se pretende la renovación y no la sustitución del sistema. Sostiene que a fin de fortalecer el pluripartidismo es requisito aumentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios sin que esto signifique impedir la conformación de una clara y firme mayoría, lo que denomina sistema mixto con dominante mayoritario.

Propone incrementar de cien a doscientos el número de Diputados de representación proporcional y a fin de garantizar este incremento, el máximo a alcanzar por la mayoría no podría ser superior a las trescientas cincuenta curules, es decir el setenta por ciento del total.

De esta reforma se espera elevar el debate político y enriquecer la contienda electoral, al mismo tiempo que con la dominante mayoritaria garantizar la estabilidad y eficacia de la Cámara.

Con respecto al Senado propone: "Regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores cada tres años".<sup>96</sup>

Asimismo, propone ajustar el procedimiento para que el Colegio Electoral lo formen los presuntos Senadores electos y aquellos que continuaren en el ejercicio de su encargo. Así, se pretende contar con un mecanismo de autocalificación unificado, congruente y universal.

Por lo que se refiere a la calificación de la Cámara de Diputados, se propone que el Colegio Electoral se integre por todos los presuntos Diputados electos que hubieren obtenido constancia de mayoría.

Finalmente, destacamos la propuesta de desaparición del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia para evitar involucrar al máximo órgano judicial en controversias políticas, proponiendo en cambio la creación de un tribunal que controle el desarrollo del proceso electoral.

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

Las reformas constitucionales aprobadas por decreto del 11 de diciembre de 1986 fueron:

- 1.- Según el principio de representación proporcional serían electos doscientos Diputados, en lugar de los cien que anteriormente prevaleía la legislación.
- 2.- Para tener derecho a la atribución de Diputados electos según el principio de representación proporcional, los partidos políticos además del requisito ya estipulado con anterioridad de obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, con la modificación introducida debían además no igualar o superar por la vía de la mayoría relativa la obtención de un número de constancias equivalente a la mitad más uno. Este mecanismo substituyó a la disposición anterior, según la cual para tener derecho a los Diputados de representación proporcional, debían no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría.
- 3.- Los partidos políticos no podrían obtener el reconocimiento de más de trescientos cincuenta Diputados, aun cuando el porcentaje de votos fuese superior.
- 4.- Para la conformación de una mayoría se estableció que de no alcanzar ningún partido el número de constancias de mayoría relativa equivalente a la mitad más uno de los miembros de la Cámara, se asignarían Diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta al partido con mayor número de constancias de mayoría, y en caso de empatar el número de constancias la mayoría se daría al partido con mayor votación a nivel nacional según el principio de mayoría relativa.
- 5.- Se modificó la disposición referente a la elección del total de Senadores cada seis años, para que la Cámara respectiva se renovara por mitad cada tres años.
- 6.- El texto anterior del artículo 60 Constitucional determinaba el sistema de calificación de las elecciones a través del Colegio Electoral en el caso de la Cámara de Diputados, integrándose por sesenta presuntos Diputados electos en los distritos uninominales y cuarenta de las circunscripciones plurinominales. En lo que se refiere a la Cámara de Senadores por los presuntos Senadores electos.

El nuevo texto determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con el total de presuntos Diputados electos tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría por los presuntos Senadores electos y por aquellos Senadores de la anterior legislatura que continuaran en su encargo.

7.- El mismo artículo 60 fue modificado, suprimiéndose el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia e instituyendo la creación de un tribunal cuya competencia determinaría la ley respectiva dando a sus resoluciones el carácter de obligatorias, pudiendo ser modificadas solamente por los Colegios Electorales.

8.- El artículo 77 determinó el procedimiento para cubrir las vacantes de Diputados de Representación Proporcional, las que serían cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que figurasen en el orden de las respectivas listas regionales.

#### 4.3. CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

##### 4.3.1. Partidos Políticos.

El Código los define como formas de organización política que constituyen entidades de interés público.

##### 4.3.1.1. Finalidad.

Promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La acción de los partidos políticos deberá:

1. Propiciar la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos.
2. Promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el respeto a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, la independencia y la justicia.
3. Coordinar acciones políticas y electorales.
4. Vincular la opinión ciudadana y los poderes públicos a través de la discusión de los objetivos nacionales.
5. Estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

#### 4.3.1.2. Requisitos.

Para constituirse como partido político se requiere formular declaración de principios, programa de acción y estatutos que normen sus actividades.

La declaración de principios debe contener: obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes que de ella emanen. Las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postula. La obligación de no aceptar la subordinación a organizaciones internacionales o la dependencia de entidades o partidos políticos extranjeros, así como no solicitar o rechazar, en su caso, toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente del extranjero o de ministros de culto de cualquier religión o secta. Y finalmente la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

El programa de acción determinará las medidas para: realizar sus principios y alcanzar sus objetivos; proponer las políticas para resolver los problemas nacionales; formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los estatutos establecerán: 1.- La denominación, el emblema y color o colores, exentos de alusiones religiosas o raciales, que los caractericen y diferencien de otros partidos políticos. 2.- Los procedimientos de afiliación, así como los derechos y obligaciones de sus miembros. 3.- Los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y la integración de sus órganos, así como sus funciones, facultades y obligaciones. Sus órganos serán al menos : una asamblea nacional, un comité nacional o su equivalente, un comité o su equivalente en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales uninominales, pudiendo integrar también comités regionales que comprendan varias entidades federativas. 4.- Las normas para la postulación de sus candidatos. 5.- La obligación de presentar una plataforma electoral mínima, para cada elección en que participen. 6.- Las sanciones aplicables a sus miembros que infrinjan sus disposiciones internas.

#### 4.3.1.3. Las Asociaciones Políticas Nacionales.

El artículo 69 prescribe que los ciudadanos mexicanos podrán constituir asociaciones políticas nacionales con el objetivo de contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en asuntos públicos.

Para constituir una asociación política nacional, el Código exige: contar con cinco mil asociados al menos en el país; establecer un órgano directivo nacional y delegaciones en cuando menos diez entidades federativas de distinta región geográfica; haber efectuado en los dos últimos años actividades políticas continuas como grupo u organización; sustentar y difundir una ideología política definida; tener denominación propia, ajena a alusiones religiosas o raciales y distinta de cualquier partido político o asociación política y haber aprobado sus lineamientos ideológicos y normas que rijan su vida interna.

#### 4.3.1.4. Registro.

Para obtener su registro las asociaciones políticas nacionales deberán de satisfacer los requisitos mencionados y presentar la solicitud y constancia de los mismos ante la Comisión Federal Electoral.

Con el registro obtienen personalidad jurídica propia, adquiriendo las prerrogativas consistentes en franquicias postales y telegráficas, así como apoyos materiales para sus tareas editoriales.

Las asociaciones políticas nacionales podrán participar en procesos electorales federales si cuentan con registro por lo menos seis meses antes de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con un partido político nacional registrado.

Para obtener su registro los partidos políticos nacionales deberán presentar su solicitud ante la Comisión Federal Electoral, acreditando: 1. La declaración de principios, programa de acción y los estatutos. 2. Las listas nominales de afiliados que deberán ser al menos tres mil en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o trescientos en cuando menos, cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, los que en cualquiera de ambos casos no podrán ser menos de sesenta y cinco mil. 3. Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales, y la de la asamblea nacional constitutiva, las que deberán realizarse en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto ante la Comisión Federal Electoral.

Esta integrará una subcomisión que analice la realización de las asambleas constitutivas exigidas por el Código ( es decir en las entidades federativas, distritos electorales y la nacional), a fin de formular un proyecto de dictamen de registro.

En un plazo de ciento veinte días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral resolverá y en su caso expedirá el certificado del registro, o en su defecto fundamentará las causas que motiven la negativa.

La resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno. Para poder participar en las elecciones, los partidos políticos deberán obtener su registro, por lo menos, un año antes de la fecha de la elección.

El registro se pierde: 1. Al no alcanzar el 1.5% de la votación nacional en elecciones federales. 2. Al incumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro. 3. Al dejar de cumplir con las obligaciones señaladas por el Código. 4. Por declaración de disolución de sus miembros. 5. Por fusionarse con otro partido político. 6. Por no difundir su plataforma electoral mínima en cada elección federal. 7. Por aceptar propaganda de partidos o entidades extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión o secta.

#### 4.3.1.5. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.

El Código Federal Electoral reconoce los siguientes derechos a los partidos políticos:

- 1.- Ejercer la corresponsabilidad que la ley les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- 2.- Gozar de las garantías que el Código Federal Electoral establece para realizar libremente sus actividades.
- 3.- Ejercer las prerrogativas y recibir el financiamiento público que el Código establece.
- 4.- Postular candidatos en las elecciones federales.
- 5.- Participar en las elecciones estatales y municipales según lo establecido en el artículo 41 Constitucional.
- 6.- Formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales.
- 7.- Proponer nombres de ciudadanos para los cargos de escrutadores en las mesas directivas de casilla.
- 8.- Nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, siempre y cuando postulen candidatos en la elección que corresponda.

9.- Nombrar un mínimo de quince representantes generales para cada distrito electoral uninominal.

Con respecto a las obligaciones, el Código establece:

- 1.- Mantener el mínimo de afiliados requerido para su registro.
- 2.- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores registrados.
- 3.- Cumplir las normas de afiliación y los procedimientos señalados en sus estatutos para la postulación de sus candidatos.
- 4.- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección nacional, estatales y distritales, así como municipales y regionales si así lo previenen sus estatutos.
- 5.- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- 6.- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico trimestralmente.
- 7.- Sostener un centro de formación política.
- 8.- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.
- 9.- Registrar listas regionales completas de candidatos a Diputados según el principio de representación proporcional en todas las circunscripciones plurinominales.
- 10.- Registrar fórmulas de candidatos a Diputados federales por mayoría relativa, al menos en cien distritos electorales uninominales.
- 11.- Comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos y los cambios de sus órganos directivos o de su domicilio social, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que lo hagan.
- 12.- Designar a sus representantes en el Comité Técnico y de Vigilancia, en las Comisiones Estatales de Vigilancia y en los Comités Distritales de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.
- 13.- Actuar con independencia de partidos políticos, organismos o entidades extranjeros, así como de ministros de culto de cualquier religión o secta.

#### 4.3.1.6. Prerrogativas de los Partidos Políticos.

El Código Federal Electoral establece las siguientes prerrogativas: Acceso permanente a la radio y la televisión; gozar del régimen fiscal especial dispuesto en el Código; disfrutar de franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus funciones; participar del financiamiento público siempre y cuando se alcance el 1.5% de la votación nacional en base al siguiente procedimiento: la Comisión Federal Electoral determinaría el costo mínimo de una campaña para Diputado, cantidad que se multiplicaría por el número de candidatos a Diputados de mayoría relativa registrados. El resultado se dividiría en dos, la mitad sería distribuida de acuerdo al número de votos válidos de cada partido en la última elección, dividiendo dicha cantidad entre la votación efectiva para obtener el importe unitario por voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado. La otra mitad se dividiría entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por curul, asignándose a cada partido esa cantidad multiplicada por el número de curules que hubiere obtenido.

#### 4.3.2. Representación.

El Código Federal Electoral establece que la Cámara de Diputados se integrará por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales. Con ello se reforzó el carácter mixto del sistema electoral.

El cambio introducido aumentó de cien a doscientos el número de Diputados electos por el principio de representación proporcional, dando con ello mayores posibilidades de participación a las minorías.

Para acceder a los Diputados por representación proporcional, los partidos políticos debían alcanzar por lo menos el 1.5 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones.

En el supuesto de que un partido político obtuviese el 51 % o más de la votación nacional efectiva y no alcanzara el mismo porcentaje de constancias de mayoría, tendría derecho a Diputaciones de re-

presentación proporcional hasta que la suma de Diputados obtenida por ambos principios alcanzara el mismo porcentaje de votos.

En el caso de que un partido político alcanzara el 51 % o más de la votación nacional efectiva pero obtuviera un número de constancias de mayoría relativa igual o superior a su porcentaje de votación o bien obtuviera menos del 51 % de la votación nacional efectiva pero el número de constancias de mayoría relativa fuere igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara, no tendrían derecho a la asignación de Diputados de representación proporcional.

En cualquier caso el número de Diputados reconocido a un partido no podría exceder de trescientos cincuenta.

En caso de empate, la mayoría absoluta se decidiría a favor del partido que hubiese alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de Diputados por mayoría relativa.

#### 4.3.3. Vigilancia del Proceso Electoral.

En su artículo tercero, el Código determina: "Corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales".<sup>97</sup>

Asimismo en el artículo 39 que consagra los derechos de los partidos políticos nacionales, encontramos como uno de aquellos el de ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y el Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Asimismo, formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales. De igual modo, proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla. También nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, siempre y cuando postulen candidatos en la respectiva elección. Finalmente nombrar un mínimo de quince representantes generales para cada distrito electoral uninominal.

<sup>97</sup> México, Leyes, estatutos, etc., Código Federal electoral. 2a. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1987. p. 72.

En el capítulo que estipula las obligaciones de los partidos políticos se determina que deberán : designar a sus representantes en el Comité técnico y de vigilancia, en las Comisiones Estatales de Vigilancia y en los Comités Distritales de vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Señaladas estas ideas generales de la vigilancia del proceso electoral, abordaremos ahora las distintas instancias en las que la participación de los partidos políticos es relevante para vigilar las elecciones.

#### 4.3.3.1. Registro Nacional de Electores.

Es el organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, y de elaborar las listas nominales de electores.

Se integra por una oficina central, delegaciones estatales, delegaciones distritales en cada uno de los distritos electorales uninominales, delegaciones municipales en cada uno de los municipios y coordinaciones de zona.

El Registro Nacional de Electores con la corresponsable participación de los partidos políticos en el seno del comité técnico y de vigilancia, de las comisiones estatales de vigilancia y de los comités distritales de vigilancia, revisará anualmente el grado de depuración y actualización del padrón electoral.

Por lo que respecta a las listas nominales de electores, los partidos políticos participan formulando por escrito al R.N.E. , por conducto de la delegación distrital correspondiente, durante los plazos de exhibición de las listas, sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos en ellas, manifestando por escrito su inconformidad con las mismas. Por su parte el R.N.E. efectúa los cambios procedentes motivados por las observaciones de los partidos políticos y ciudadanos en general.

#### 4.3.3.2. Comités de Vigilancia.

El comité técnico y de vigilancia, las comisiones estatales de vigilancia y los comités distritales de vigilancia, son los órganos del Registro Nacional de Electores, que tienen como función organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral.

El comité técnico y de vigilancia del R.N.E. se integra por el Secretario General del Registro, quien funge como presidente, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos, un representante del INEGI y un Secretario Técnico.

De las atribuciones del comité técnico y de vigilancia, destacamos: 1.- Vigilar la división distrital del territorio nacional.

2.- Vigilar que el empadronamiento de los ciudadanos se apegue a la ley.

3.- Vigilar que el R.N.E. entregue oportunamente las credenciales de elector.

4.- Solicitar la colaboración de los servidores públicos en los términos previstos por el Código.

5.- Recibir las solicitudes que formulen los partidos políticos para la depuración y actualización del padrón electoral único.

Es obligación del comité técnico y de vigilancia informar periódicamente a la opinión pública acerca del estado que guarda la confiabilidad del padrón electoral único.

Las comisiones estatales de vigilancia tienen atribuciones semejantes a las del comité técnico y de vigilancia, únicamente subrayamos la relativa a conocer los reportes que presenten los partidos políticos acerca de hechos que, a juicio de éstos, constituyeran causas graves que motivaran la modificación de las listas definitivas de electores y comunicarlos al comité técnico y de vigilancia del R.N.E. para conocimiento de la Comisión Federal Electoral.

Finalmente mencionamos con similar función en el nivel de los distritos a los comités distritales de vigilancia.

#### 4.3.3.3. Organismos Electorales.

Como lo determina el artículo 162: "La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal en los términos de este Código. Los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de esta función y participan en la integración de los siguientes organismos electorales:

I.- La Comisión Federal Electoral

II.-Las comisiones locales electorales.

## III.- Los comités distritales electorales.

IV.- Las mesas directivas de casilla.<sup>98</sup>

En la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales y en los comités distritales electorales, los partidos políticos por conducto de sus comisionados ejercerán los siguientes derechos: Presentar propuestas o iniciativa; interponer los recursos establecidos por el Código; formar parte de las subcomisiones que se integren; formar el quórum para que puedan sesionar válidamente los organismos electorales; de voto; participar en la elaboración del orden del día para sesiones de los organismos electorales, con excepción de las del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

## 4.3.3.1. Comisión Federal Electoral .

Es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en el Código Federal Electoral y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Se integra por un Comisionado del Poder Ejecutivo Federal que será el Secretario de Gobernación, quien funge como Presidente; un Secretario Técnico; dos Comisionados del Poder Legislativo, que serán un Diputado y un Senador; un Comisionado adicional para los partidos que hubiesen obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para Diputados de mayoría relativa. Asimismo cada partido que hubiere obtenido más de 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos Comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida. Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 Comisionados y los partidos políticos que tengan más de un Comisionado podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión.

Para que pueda sesionar se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos; el voto del Presidente será de calidad en casos de empate.

---

<sup>98</sup> Ibid. pp.146-147.

De no reunirse la mayoría, la nueva sesión se efectuará dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los Comisionados que asistan.

Funciones:

- 1.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el Código Federal Electoral.
- 2.- Resolver sobre peticiones y consultas que sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.
- 3.- Cuidar de la debida integración y funcionamiento de las comisiones locales y comités distritales electorales.
- 4.- Registrar las candidaturas a Presidente de la República.
- 5.- Registrar concurrentemente con los Comités Distritales Electorales los candidatos a Diputados que serán electos según el principio de mayoría relativa.
- 6.- Registrar concurrentemente con las comisiones locales electorales las listas regionales de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.
- 7.- Sustanciar y resolver los recursos cuya resolución le compete en los términos del Código Federal Electoral.
- 8.- Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales se desarrolle con apego al Código Federal Electoral.
- 9.- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de Diputados electos por representación proporcional.
- 10.- Informar a los colegios electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones.
- 11.- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos, así como los de incorporación de las asociaciones políticas.
- 12.- Investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros.

- 13.- Nombrar para que efectúen las investigaciones y realicen las actividades que se requieran, auxiliares electorales especiales, quienes deberán informar a la Comisión, en todo caso, el resultado de las mismas.
- 14.- Expedir las constancias de mayoría de los presuntos Diputados que hayan obtenido mayoría de votos en los distritos electorales de mayoría relativa e informar al colegio electoral. Además informar los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral resolvió que no se expidiera la constancia.
- 15.- Dar a conocer los resultados de la elección por secciones.
- 16.- Publicar en Diario Oficial y en el periódico de mayor circulación de la entidad, los nombres de los miembros de las comisiones locales y comités distritales electorales designados. Dentro de los quince días posteriores a la publicación referida, los partidos políticos podrán presentar objeciones fundadas sobre estos nombramientos.

#### 4.3.3.2. Las Comisiones Locales Electorales.

Son organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de su respectivas entidades federativas.

Se integran por : un Comisionado Presidente y un Comisionado Secretario, nombrados por el Presidente de la Comisión Federal Electoral y por Comisionados de los partidos políticos con registro.

Para que las comisiones locales electorales puedan sesionar, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente. Toda resolución será por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

#### Funciones:

- 1.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia electoral.
- 2.- Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades respectivas.
- 3.- Registrar las candidaturas a Senadores.
- 4.- Efectuar el cómputo de la elección para Senadores y turnar la documentación correspondiente a las legislaturas locales.
- 5.- Extender la constancia respectiva a los candidatos a Senadores que hayan obtenido mayoría de votos e informar al colegio electoral. Asimismo le informarán los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, resuelva que no se expida la constancia.

6.- Registrar los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos que se acrediten ante cada una de ellas.

7.- Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competen en los términos del Código Federal Electoral.

#### 4.3.3.3.3. Comités Distritales Electorales.

Son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales.

Se integran por un Comisionado Presidente y un Comisionado Secretario, que designa el Presidente de la Comisión Federal Electoral y por Comisionados de los partidos políticos.

Para que los comités distritales puedan sesionar, se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente.

Toda resolución se tomará por mayoría de votos y en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

#### Funciones:

- 1.- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia electoral.
- 2.- Cumplir con los acuerdos que dicte la Comisión Federal Electoral y la local respectiva.
- 3.- Registrar a los candidatos a Diputados que serán electos por el principio de mayoría relativa.
- 4.- Designar por insaculación a los ciudadanos que deban fungir como escrutadores en las mesas directivas de casilla.
- 5.- Resolver sobre las peticiones y consultas que les sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla y al desarrollo del proceso electoral.
- 6.- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos y de los representantes comunes de los candidatos en las mesas directivas de casilla.
- 7.- Realizar el cómputo distrital de la elección de Diputados y de la votación para Senadores y para Presidente.
- 8.- Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competen.

#### 4.3.3.4. Mesas Directivas de Casilla.

Son los organismos que realizan la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividen los trescientos distritos electorales uninominales de la República.

Se integran por ciudadanos residentes en la sección respectiva, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones.

Se componen de un Presidente y un Secretario con sus suplentes, dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el Presidente del comité distrital, a partir de las listas que para tal efecto presenten los partidos políticos.

Las funciones y atribuciones de las mesas directiva de casilla son:

- 1.- Instalar y clausurar la casilla en los términos que establece el Código Federal Electoral.
- 2.- Recibir la votación.
- 3.- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- 4.- Permanecer en la casilla electoral, desde su instalación hasta su clausura.
- 5.- Formular durante la jornada electoral, las actas que ordena el Código Federal Electoral.

#### 4.3.3.4. Representantes de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos tienen el derecho de nombrar representantes ante las mesas directiva de casilla y representantes generales.

Los candidatos de un partido político tendrán derecho a acreditar un representante común y a su respectivo suplente en cada una de las comisiones locales electorales, en los comités distritales electorales y en las mesas directivas de casilla.

Derechos de los representantes generales de los partidos políticos:

- 1.- Coadyuvar, el día de la elección, con los organismos electorales en el cumplimiento de las disposiciones del Código Federal Electoral, relativas a la emisión, efectividad e imparcialidad del sufragio.

- 2.- Presentar los escritos de protesta al término del escrutinio y computación, si no hubiesen estado presentes los representantes de su partido o candidatos.
- 3.- Solicitar y obtener de las mesas directivas de las casillas del distrito para el que fueron nombrados, copias legibles de las actas de instalación, clausura y escrutinio.
- 4.- Comprobar la presencia de los representantes de su partido y de todos sus candidatos en todas las casillas de su distrito y recibir de ellos la información relativa a su actuación.

Por lo que se refiere a los representantes de los partidos políticos y comunes de los candidatos ante las casillas, que estén acreditados, tendrán los siguientes derechos:

- 1.- Participar en la instalación de la casilla y permanecer en ella hasta la conclusión del escrutinio, cómputo y la clausura.
- 2.- Firmar bajo protesta las actas, con mención de la causa que la motiva.
- 3.- Recibir copia legible de todas las actas elaboradas en la casilla.
- 4.- Presentar el escrito de protesta como requisito de procedencia del recurso de queja.
- 5.- Acompañar al Presidente de la casilla, para hacer la entrega del paquete electoral al comité distrital correspondiente.

Los comités distritales electorales entregarán a cada Presidente de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección, la lista nominal de electores de la sección, la relación de los representantes de los partidos y de los candidatos registrados en el comité distrital electoral para la casilla y las boletas para cada elección, en número igual al de los electores de la lista nominal de su sección, más un diez por ciento, y finalmente las urnas, tinta indeleble, etc.

#### 4.3.3.5. Jornada Electoral.

En presencia de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos que concurran, se instalarán las casillas por los ciudadanos nombrados Presidente, Secretario y Escrutadores, levantando el acta de instalación de la casilla, haciéndose constar que se comprobó que las urnas estaban vacías.

Concluido el escrutinio, se levantará un acta de cierre de votación, según el modelo aprobado por la Comisión Federal Electoral, que firmarán, sin excepción todos los funcionarios y representantes.

Los representantes de los partidos políticos y candidatos tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos.

Con las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio y computación, las boletas con votos válidos y nulos, las boletas sobrantes inutilizadas, las listas nominal y adicional de electores y los escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos y candidatos se formará un paquete que deberá quedar cerrado y sobre su envoltura firmar los miembros de la mesa directiva de casilla y los representantes para garantizar la inviolabilidad del mismo. El Secretario levantará un acta que deberán firmar los miembros de la mesa directiva de casilla y los representantes de candidatos y partidos políticos, determinándose en dicha acta los miembros de la mesa directiva que harán entrega del paquete electoral al comité distrital respectivo y los representantes que los acompañarán.

A cada uno de los representantes de los partidos se entregará copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio.

El artículo 287 dispone que los representantes de los partidos políticos, comunes de los candidatos y generales, gozarán de plenas garantías para la realización de sus funciones. Las autoridades en el ámbito de su competencia les brindarán las facilidades para este propósito.

Los notarios públicos en ejercicio, los jueces y funcionarios autorizados para actuar por receptoria, mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos o comunes de los candidatos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Respecto a la información pública de los resultados, el Presidente del comité distrital recibirá las actas de escrutinio y computación, y de inmediato dará lectura, en voz alta, del resultado de la votación que aparezca en ellas. El Secretario anotará esos resultados en el formato destinado para el registro. Los comisionados de los partidos políticos anotarán los resultados de las casillas en los formatos correspondientes.

El Presidente del comité distrital fijará en el exterior del mismo el total de los resultados de acuerdo a las actas recibidas, y los informará a la Comisión Federal Electoral.

#### 4.3.4. CONTENCIOSO ELECTORAL.

El Código Federal Electoral contempla las siguientes recursos:

- 1.- Durante la etapa preparatoria de la elección:
  - a) Revocación.
  - b) Revisión.
  - c) Apelación.
- 2.- Para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección: Queja.
- 3.- Durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a la misma: Protesta.

El artículo 315 señala que para la interposición de los recursos deberán: formularse por escrito; estar firmados por los promoventes expresando el acto o resolución impugnado; señalar el organismo que lo hubiere realizado o dictado; mencionar los preceptos legales que considere violados y la exposición de los hechos ocurridos. Asimismo señala que solo se admitirán pruebas documentales públicas. Finalmente el citado artículo estipula que se deberá acreditar la personalidad del promovente, en el caso de que no lo hubiere hecho antes.

Inmediatamente después de recibir los recursos, el organismo competente acordará sobre su admisión, desechando de plano los notoriamente improcedentes.

##### 4.3.4.1. Competencia

La Comisión Federal Electoral es competente para resolver respecto de los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos.

Las Comisiones estatales de vigilancia, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores.

Las Comisiones locales electorales, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los comités distritales electorales.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral, respecto de los recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria y respecto de los recursos de queja.

#### 4.3.4.2. Revocación.

Se interpondrá ante la Comisión Federal Electoral respecto de sus propias resoluciones. El término para interponer la revocación será de tres días naturales, a partir del día siguiente en que se hubiese notificado la resolución recurrida.

#### 4.3.4.3. Revisión.

Procede contra actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales, así como contra resoluciones que dicte el Registro Nacional de Electores sobre la aclaración.

Se interpone ante el organismo electoral u oficina del Registro Nacional de Electores que hubiese dictado la resolución recurrida. Cuando se trate de actos o acuerdos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores, la revisión se interpondrá ante las comisiones estatales de vigilancia.

El término para interponer este recurso es de tres días naturales, que empezarán a contar a partir del día siguiente en que se hubiese notificado la resolución recurrida.

#### 4.3.4.4. Apelación.

Procede contra las resoluciones dictadas al resolverse el recurso de revisión, así como contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral dictadas sobre la revocación.

Se interpone ante el organismo electoral que hubiese resuelto el recurso de revisión o de revocación, en el término de tres días a partir del día siguiente al que se hubiera notificado la resolución recurrida.

El titular del organismo respectivo deberá enviar dentro de la 24 horas siguientes a su recepción, el escrito y las pruebas aportadas al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

#### 4.3.4.5. Queja.

Es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital para hacer valer causales de nulidad.

Se interpone ante el comité distrital electoral respectivo, dentro de los cinco días naturales a partir del día siguiente del señalado para la práctica del cómputo distrital.

Los comités distritales electorales remitirán al Tribunal de lo Contencioso Electoral, dentro del término de tres días los recursos de queja.

El presidente del Tribunal de lo Contencioso Electoral remitirá la resolución emitida con el expediente relativo, dentro de las 24 horas siguientes a: 1.- La Comisión Federal Electoral en caso de expedición de la constancia de mayoría en la elección de Diputados por mayoría relativa.

- 2.- Las comisiones locales electorales en la elección de Senadores.
- 3.- La Comisión Federal Electoral en la elección de Presidente de la República, a fin de que por su conducto se haga saber la resolución al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
- 4.- Los Colegios Electorales de ambas Cámaras.

#### 4.3.4.6. Resoluciones.

El Tribunal tomará en cuenta únicamente las pruebas que se hubiesen ofrecido al momento de la interposición del recurso.

Toda resolución deberá contener:

- 1.- Fecha, lugar y organismo que la dicta.
- 2.- El resumen de los hechos controvertidos.
- 3.- El examen y la calificación de todas las pruebas documentales aportadas.
- 4.- Los fundamentos legales de la resolución.
- 5.- Los puntos resolutivos.
- 6.- El término para su cumplimiento

#### 4.3.4.7. El Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja ya mencionados.

Lo integran siete Magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión.

Los requisitos para ser Magistrado son:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos.

- 2.- Tener treinta años cumplidos al tiempo del nombramiento.
- 3.- Poseer el día del nombramiento, con antigüedad de cinco años, título profesional de licenciado en derecho.
- 4.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, o haber incurrido en robo, fraude, falsificación o abuso de confianza.
- 5.- No pertenecer, ni haber pertenecido al estado eclesiástico.
- 6.- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular.
- 7.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político.

El Tribunal resolverá siempre en pleno. Este deberá integrarse por al menos seis Magistrados, entre los que contará el Presidente.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

## CAPITULO V.

### LA REFORMA POLITICA DE 1990.

#### 5.1. CONTEXTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.

La reforma económica iniciada en el sexenio del Lic. De la Madrid para implantar el esquema denominado neoliberal, se profundiza en el régimen del Lic. Salinas iniciado en diciembre de 1988. Dicha estrategia implicó buscar la modernización del país a través de acelerar el proceso de privatización de empresas paraestatales, controlar la inflación, dar mayor espacio en el terreno económico al papel de la iniciativa privada, adelgazar consecuentemente al Estado, promover la inversión extranjera e incrementar la apertura comercial al exterior.

El nuevo régimen iniciaba con un panorama económico que había transitado permanentemente por la crisis, a la que había contribuido el desplome de los precios del petróleo en 1986, lo que significó perder 8.5 miles de millones de dólares por ingreso de exportaciones y la caída de la bolsa de valores en 1987, lo que provocó la salida de capitales estimados en 3.5 miles de millones de dólares.

"A fines de 1987 una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación de la economía, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores (...) El ambiente de incertidumbre provocado por ese desplome y una inercia inflacionaria de 6 % mensual, dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó rápidamente con la devaluación de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación".<sup>99</sup>

"En diciembre de 1988, la economía mexicana presentaba síntomas de estancamiento prolongado, altas tasas de inflación y un severo deterioro en los niveles de bienestar de la población".<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Aspe Armella, Pedro. El camino Mexicano de la transformación económica. 2a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 27.

<sup>100</sup> Medina Peña, Luis. Op. Cit. p. 250.

Con las políticas económicas aplicadas las variables macroeconómicas comenzaron a arrojar resultados favorables. En 1988 el aumento del PIB fue del 1.3 %, mientras en 1989 alcanzó un crecimiento de poco más del 3 %.

Logro importante fue la renegociación de la deuda externa, obtenida con el argumento de que para poder pagar se requería que el país creciera.

En el primer informe el Presidente de la República informaba : "Se redujo el incremento anual acumulado del índice de precios al consumidor, de casi 200 % en diciembre de 1987 a 17.3 % en septiembre de este año, el nivel más bajo en más de una década".<sup>101</sup>

En materia social es creado en 1989 el Programa Nacional de Solidaridad al que son canalizados cuantiosos recursos. El gasto social había sido incrementado gracias a la renegociación de la deuda externa.

Sin embargo , no obstante el avance en los indicadores macroeconómicos, esto no se tradujo en bienestar colectivo, pues continuó el descenso del nivel de vida de la población, acentuándose la problemática social al concentrarse la riqueza e incrementarse la pobreza extrema. Mostramos como ejemplo un cuadro que muestra el descenso del poder adquisitivo partiendo de 1982 en que se considera el 100% de capacidad de compra.

<i>Año</i>	<i>Salario mínimo en términos reales.</i>	<i>Salario contractual en términos reales.</i>
1982	100.0	100.0
1986	59.0	61.1
1987	55.4	59.5
1988	48.3	47.6
1989	50.8	45.6
1990	46.2	47.2 <sup>102</sup>

Por lo que respecta a la situación política, esta se vio modificada por el avance que logró la oposición en las elecciones federales de 1988.

<sup>101</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Primer informe de gobierno. 2a. edición. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. México, 1989. p. 11.

<sup>102</sup> Aspe Armella, Pedro. Op. Cit. p. 26.

El Frente Democrático Nacional que agrupó al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Popular Socialista, Partido Socialista de los Trabajadores- Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Social Demócrata, Partido Socialista Revolucionario, Partido Verde, Corriente Democrática, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino, alcanzó una votación de 31 % en la elección presidencial.

Asimismo el Partido Acción Nacional obtuvo una votación de 17 % frente al 50 % del Partido Revolucionario Institucional en la elección de Presidente de la República.

El citado avance también se vio reflejado en la conformación de la Cámara de Diputados , en la que 260 de sus miembros provinieron del PRI, 139 del FDN y 101 del PAN.

Por lo que se refiere al Senado, el FDN obtuvo el triunfo en 4 casos.

La cerrada competencia electoral de 1988, las denuncias de fraude formuladas por la oposición y el avance logrado por la misma, fueron muestra de una realidad política diferente que exigía su correspondiente adecuación a través de una nueva reforma electoral que se efectuó en 1990.

"La notoria incapacidad de las instituciones para procesar un conflicto electoral que invadió la calle, la poca credibilidad de los resultados y la aparente existencia de una coalición de toda la oposición contra el sistema ponían en la agenda legislativa del siguiente sexenio la reforma de las instituciones electorales".<sup>103</sup>

La reforma fue aprobada en julio de 1990, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del mismo año, siendo substituido el Código Electoral por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con esta reforma se creó el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y un sistema integral de medios de impugnación

<sup>103</sup> Prud'homme, Jean-Francois, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994), en : Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1er. semestre de 1996, num. 1, Vol. III. p.99.

## 5.2. CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

### 5.2.1. Partidos Políticos Nacionales.

#### 5.2.1.1. Definición.

Organización política con registro definitivo. Con respecto a los fines establecidos para los partidos políticos, el Código nos remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en su artículo 41 que: "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".<sup>104</sup>

#### 5.2.1.2. Requisitos.

Para constituir un partido político nacional se requiere: 1.- Formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos.  
2.- Contar con tres mil afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien trescientos afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, sin que en ningún caso el total de afiliados sea inferior a sesenta y cinco mil.

La declaración de principios debe contener: la obligación de observar y respetar la Constitución y las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no subordinarse a cualquier organización internacional, así como de no solicitar o aceptar apoyo económico, político y propagandístico proveniente de extranjeros o ministros de culto de cualquier religión o secta; la obligación de conducirse por medios pacíficos y por la vía democrática.

---

<sup>104</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10a. edición. Editorial Trillas. p.62.

El programa de acción determinará las medidas para: realizar los enunciados de su declaración de principios; proponer políticas de respuesta a los problemas nacionales; formar ideológicamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los estatutos establecerán: la denominación, emblema y colores que lo caracterizan; los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, incluyendo el derecho a participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones así como poder ser integrante de los órganos directivos; los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, (los órganos directivos deben ser al menos: una asamblea nacional o su equivalente, un comité nacional o su equivalente y comités en las entidades federativas); las normas para la postulación democrática de sus candidatos; la obligación de presentar su plataforma electoral en cada elección en que participe; la obligación de que sus candidatos sostengan y difundan la plataforma electoral durante la campaña en que participen; las sanciones aplicables a sus miembros por infringir sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

#### 5.2.1.3. Derechos y Obligaciones.

De acuerdo al Código, son derechos de los partidos políticos nacionales:

- 1.- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- 2.- Gozar de las garantías otorgadas por el Código para realizar libremente sus actividades.
- 3.- Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público.
- 4.- Postular candidatos en las elecciones federales.
- 5.- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- 6.- Participar en las elecciones estatales y municipales según lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional.
- 7.- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- 8.- Ser propietarios, poseedores o administradores solo de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

9.- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano.

Sus obligaciones son:

- 1.- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales ajustando su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- 2.- Abstenerse de recurrir a la violencia y a la alteración del orden público.
- 3.- Mantener el mínimo de afiliados exigido para su constitución y registro.
- 4.- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores registrados.
- 5.- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- 6.- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.
- 7.- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- 8.- Editar una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico.
- 9.- Sostener un centro de formación política.
- 10.- Publicar y difundir la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.
- 11.- Designar a los presuntos Diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados.
- 12.- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos.
- 13.- Comunicar al Instituto Federal Electoral los cambios de su domicilio social.
- 14.- Actuar sin dependencia de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.
- 15.- Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.

#### 5.2.1.4. Prerrogativas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consagra las siguientes prerrogativas a los partidos políticos:

- 1.- Acceso permanente a la radio y televisión.
- 2.- Gozar del régimen fiscal según el cual no son sujetos de los impuestos y derechos relacionados con las rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos. Se les exenta también del pago del impuesto sobre la renta en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones.

Asimismo los relativos a la venta de empresas de difusión y propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales para el mismo fin.

- 3.- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- 4.- Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades, el cual se otorga a aquellos partidos políticos que obtengan al menos el 1.5 % de la votación emitida, distribuyéndose de la siguiente manera: a) Por actividad electoral. Se otorga después de la calificación de las elecciones por los Colegios Electorales de las respectivas Cámaras.

Los partidos políticos reciben 20 % de dicho financiamiento en el primer año posterior a la elección, el 30 % en el segundo año y el 50 % restante en el tercer año.

La cantidad se calcula a partir de la estimación del costo mínimo de una campaña para Diputado y para Senador. Dicho cálculo se multiplica por el número de candidatos propietarios a Diputados de mayoría relativa y de candidatos propietarios a Senadores, de aquellos partidos que hubiesen conservado el registro.

Las cifras totales en cada caso se dividen entre la votación nacional emitida para la respectiva elección, determinándose el valor unitario por voto.

A cada partido se asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario por voto, por el número de votos válidos que hayan obtenido en la elección de Diputados por mayoría relativa, así como de Senadores.

b) Por actividades generales como entidades de interés público. A cada partido político se asigna adicionalmente para apoyar sus actividades generales, una cantidad anual equivalente al 10 % del estimado que se hace en el Instituto Federal Electoral del costo mínimo de una campaña para Diputado y de una para Senador. Cantidad que se multiplica por el número de candidatos propietarios a Diputados de mayoría relativa y de candidatos propietarios a Senadores, de los partidos políticos que conservan su registro. A cada partido se asigna una parte igual de dicho 10 %.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

Por este concepto cada partido político recibe anualmente una cantidad equivalente al 50 % del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los Diputados y Senadores de su grupo parlamentario.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público.

Podrán recibir los partidos políticos apoyos en cantidades no mayores al 50 % anual de los gastos comprobados en el año inmediato anterior por concepto de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

Dichos apoyos se sujetarán a los términos del reglamento que para el caso expida el Consejo General del IFE.

Para los partidos políticos que obtuvieron su registro en fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a financiamiento por actividades generales y por las específicas como entidades de interés público si es registro definitivo.

Si es registro condicionado tendrán derecho al financiamiento por sus actividades generales como entidades de interés público.

#### 5.2.2. Registro.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma el sistema del registro definitivo y el condicionado.

#### 5.2.2.1. Registro Definitivo.

Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional deberá formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos, asimismo contar con tres mil afiliados en cada una de las mitad de las entidades federativas por lo menos, o bien trescientos afiliados cuando menos en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, sin que en ningún caso el total de sus afiliados sea inferior a sesenta y cinco mil.

La organización interesada debe presentar su solicitud de registro al IFE acompañándola de: 1.-

La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados en las asambleas distritales o estatales en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el IFE.

2.- Las listas de afiliados que hayan concurrido a las asambleas referidas, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar.

3.- La certificación del funcionario del IFE sobre la asamblea nacional constitutiva a la que hayan asistido los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales, quienes acreditan por las actas correspondientes que las asambleas estatales o distritales se efectuaron.

Asimismo que en dicha asamblea nacional se aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos. Y que se formaron las listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el fin de satisfacer el requisito del mínimo de miembros exigido.

4.- Las actas de las asambleas estatales o distritales y la de la asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del IFE integrará una comisión para examinar los documentos citados y el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución. En base a ello formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo con base en dicho proyecto y en el plazo de 120 días contados a partir de la presentación de la solicitud de registro definitivo, resolverá. En caso de proceder expedirá el certificado correspondiente, haciendo constar el registro definitivo. En caso de negativa, fundamentará y motivará la respuesta a los interesados.

Cabe hacer notar que el artículo 32 dispone que para poder participar en las elecciones, los partidos políticos nacionales deberán obtener su registro, por lo menos, un año antes al día de la jornada electoral.

#### 5.2.2.2. Registro Condicionado.

El IFE podrá convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, para que puedan obtener su registro condicionado como partido político.

Es importante subrayar lo dispuesto en la fracción dos del artículo 33: " Para la expedición de la convocatoria, el Consejo General tomará en cuenta las condiciones específicas en las que funciona el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica".<sup>103</sup>

Los interesados deberán cumplir al menos con los siguientes requisitos:

- a) Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos.
- b) Representar una corriente de opinión con base social.
- c) Haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

De acuerdo con el artículo 35, el partido político con registro condicionado obtiene el registro definitivo cuando alcance el 1.5 % del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en que participe. Asimismo de no obtener dicho porcentaje, perderá todos los derechos y prerrogativas que el Código establece.

#### 5.2.3 Representación.

Según el artículo 11, la Cámara de Diputados se integra por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

<sup>103</sup> México, Leyes, estatutos, etc., Código Federal de instituciones y procedimientos electorales. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1991.p.22.

Por su parte la Cámara de Senadores se integra por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, renovándose la mitad cada tres años.

#### 5.2.4 Vigilancia del Proceso Electoral

En las disposiciones preliminares se estipula que lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo que el Código reglamenta las normas constitucionales relativas a , entre otros: 1.- La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

2.- El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.

En su artículo 36 señala que son derechos de los partidos políticos nacionales, entre otros: participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales , en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Finalmente en el artículo 40, encontramos que se dispone que :“Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General de Instituto, se investiguen las actividades de otros partidos políticos, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

#### 5.2.4.1. Instituto Federal Electoral.

El libro tercero, consagrado al Instituto Federal Electoral dispone que éste es el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Se concibe como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

#### 5.2.4.1.1.Fines.

Sus fines son:

- 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 los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 5.- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales.
- 6.- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- 7.- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

#### 5.2.4.1.2. Estructura.

Se integra por el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección General , treinta y dos Delegaciones ( una en cada entidad federativa) y trescientas Subdelegaciones ( una en cada distrito electoral uninominal).

#### 5.2.4.1.3. El Consejo General.

El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente; cuatro Consejeros del Poder Legislativo, que serán dos Diputados y dos Senadores ( en cada Cámara, la mayoría propondrá uno de esos Consejeros, el otro será propuesto por la primera minoría), seis Consejeros Magistrados, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados , de una lista de candidatos que el Presidente de la Republica propondrá, y finalmente por Representantes de los partidos políticos, determinados de acuerdo a las siguientes reglas: a) un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5 y el 10 % de la votación nacional emitida en la anterior elección de Diputados de mayoría relativa. b) Un representante adicional por cada 10 % más de la votación , pudiendo tener hasta cuatro.

Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente del mismo. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

De las atribuciones del Consejo General, destacamos las siguientes:

- 1.- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
- 2.- Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto.

- 3.- Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.
- 4.- Designar al Secretario General del Instituto a propuesta del propio Consejo.
- 5.- Designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales.
- 6.- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.
- 7.- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores.
- 8.- Hacer los estudios para determinar la división de los 300 distritos electorales uninominales y el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales.
- 9.- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de Diputados electos según el principio de representación proporcional y, de acuerdo con el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, determinar la asignación de Diputados para cada partido político nacional y otorgar las constancias correspondientes en los términos del Código.
- 11.- Requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.

#### 5.2.4.1.4. La Junta General Ejecutiva.

Será presidida por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores : de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y por el de Administración.

Sus principales atribuciones son:

- 1.- Fijar las política generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto.
- 2.- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas.
- 3.- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Nacional de Electores.
- 4.- Resolver los recursos de revisión que se presenten los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto.

#### 5.2.4.1.5. La Dirección General.

El Director General preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Dura en su encargo ocho años.

De sus atribuciones mencionamos:

- 1.- Representar legalmente al Instituto.
- 2.- Cumplir los acuerdos del Consejo General.
- 3.- Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto.
- 4.- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del IFE.
- 5.- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de un sistema de informática al que tendrán acceso en forma permanente los partidos políticos.
- 6.- Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez calificadas las elecciones.

#### 5.2.4.1.6. Direcciones Ejecutivas.

Al frente de cada una de las Direcciones de la Junta General, habrá un Director Ejecutivo, que será nombrado por el Director General.

Las Direcciones Ejecutivas son las de:

- 1.- Registro Federal de Electores, que forma, revisa y actualiza anualmente el padrón electoral y proporciona las listas nominales de electores a los órganos competentes del IFE y a los partidos políticos nacionales.
- 2.- De Prerrogativas y Partidos Políticos, que es la responsable de recibir las solicitudes de registro de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos y realizar las labores correspondientes para el ejercicio de las atribuciones de los partidos políticos, tales como financiamiento público, franquicias postales y telegráficas, prerrogativas en materia fiscal, etc.

3.- De Organización Electoral, que apoya la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas locales y distritales; recaba de los Consejos locales y distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral; elabora los formatos de la documentación electoral y lleva la estadística de las elecciones federales.

4.- Del Servicio Profesional Electoral, que se encarga de formular el anteproyecto de estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral; cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral; llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional.

5.- De Capacitación Electoral y Educación Cívica, que elabora y propone los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; orienta a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político electorales.

6.- De Administración, que aplica las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del IFE.

#### 5.2.4.1.7. Delegaciones en las Entidades Federativas.

En cada entidad federativa, el IFE contará con una Delegación integrada por:

- 1.- La Junta Local Ejecutiva.
- 2.- El Vocal Ejecutivo.
- 3.- El Consejo Local.

Las Juntas Locales Ejecutivas.

Son órganos permanentes que se integran por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, constituidos por: el Vocal Ejecutivo que preside la Junta y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y el Vocal Secretario.

Sus funciones más importantes son:

- 1.- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- 2.- Someter a consideración de los Consejos Locales correspondientes, las propuestas de Consejeros Ciudadanos para integrar los Consejos Distritales.

3.- Recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

#### Los Consejos Locales.

Funcionan durante el proceso electoral federal para vigilar la observancia del COFIPE y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; vigilar la instalación de los Consejos Distritales y designar en el mes de febrero del año de la elección, por mayoría absoluta a los seis Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales; realizar los cómputos distritales de las elecciones para Diputados; realizar el cómputo de la elección para Senadores y para Presidente de la República, con base en los resultados de las actas de cómputo distritales; resolver los recursos de revisión que les competen.

Se integran por cinco Consejeros que serán los Vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos designados en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta del Consejo General, de entre las propuestas que haga la Junta General Ejecutiva, y por Representantes de los partidos políticos.

El Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario de la Junta serán respectivamente Presidente y Secretario del Consejo Local.

#### 5.2.4.1.8. Organos del IFE en los Distritos Electorales uninominales.

En cada uno de los trescientos distritos electorales, el IFE contará con los siguientes órganos: la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

#### Juntas Distritales Ejecutivas.

Se integran por el Vocal Ejecutivo que preside la Junta, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y un Vocal Secretario. Todos ellos funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

#### Sus atribuciones son:

1.- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.

2.- Proponer al Consejo Distrital correspondiente, el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.

3.- Capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.

4.- Resolver los recursos de aclaración que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral ordinario, contra los actos o resoluciones de las oficinas municipales.

#### Consejos Distritales.

Funcionarán durante el proceso electoral federal y se integran por cinco Consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva y seis Consejeros Ciudadanos designados por el Consejo Local correspondiente.

#### Atribuciones:

1.- Determinar el número y la ubicación de las casillas.

2.- Vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen conforme a lo establecido en el COFIPE.

3.- Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral.

4.- Realizar el cómputo distrital de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la República.

5.- Resolver los recursos de revisión que les competan.

#### 5.2.4.2. Mesas Directivas de Casilla.

Son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los distritos electorales.

Su responsabilidad es hacer respetar y respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo, durante la jornada electoral.

Se integran por un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y sus respectivos suplentes.

Las Juntas Distritales Ejecutivas procederán en abril del año de las elecciones a insacular de las listas nominales de electores a un veinte por ciento de ciudadanos por cada sección electoral, sin que pue-

dan ser menos de cincuenta. Las Juntas harán una selección de los ciudadanos aptos, quienes tomarán un curso de capacitación durante el mes de mayo. Durante el mes de junio las Juntas Distritales harán una nueva evaluación objetiva, con base en los resultados del curso de capacitación.

Los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento descrito.

Requisitos para ser integrante de una Mesa Directiva de Casilla:

- 1.- Ser residente en la sección electoral que comprenda la casilla.
- 2.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
- 3.- Estar en ejercicio de sus derechos políticos.
- 4.- Tener un modo honesto de vivir.
- 5.- Haber participado en el curso de capacitación electoral, impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente.
- 6.- No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener un cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía.
- 7.- Saber leer y escribir y no tener más de setenta años al día de la elección.

Sus atribuciones son:

- 1.- Instalar y clausurar la casilla.
- 2.- Recibir la votación.
- 3.- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- 4.- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.

El escrutinio y cómputo de la votación se debe realizar ante los representantes de los partidos políticos presentes.

Los Presidentes de las mesas directivas de casilla encabezan los trabajos de la mesa, velando por el cumplimiento de las disposiciones de COFIPE, a lo largo del desarrollo de la jornada electoral, identificando a los electores y manteniendo el orden.

Concluidas las labores de la casilla, deberán turnar oportunamente al Consejo Distrital, la documentación y los expedientes respectivos, fijando en un lugar visible al exterior de la casilla, los resultados del cómputo en cada una de las elecciones.

Los Secretarios de las mesas directivas de casilla levantan las actas que ordena el Código, durante la jornada electoral. Cuentan antes del inicio de la votación y ante los representantes de los partidos políticos presentes, las boletas electorales recibidas y anotan su número en el acta de instalación. Comprueban que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente. Reciben los escritos de protesta de los representantes de los partidos políticos e inutilizan las boletas sobrantes.

Por su parte los Escrutadores cuentan las cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores anotados en la lista nominal de lectores y cuentan el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional.

#### 5.2.4.3. Padrón Electoral.

El Registro Federal de Electores está compuesto por las secciones siguientes: I) Del Catálogo General de Electores . b) Del Padrón Electoral.

En el Catálogo General de Electores, se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años.

En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del interesado.

Con base en dicha solicitud, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente credencial para votar.

Una vez llevado a cabo el procedimiento de entrega de credenciales, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral ,con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar.

Dichos listados se pondrán a disposición de los partidos políticos para su revisión y, en su caso , para que formulen las solicitudes de aclaración que estimen pertinentes.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores proveerá lo necesario para que las listas nominales se pongan en conocimiento de la ciudadanía de cada distrito.

Los ciudadanos que habiendo obtenido su credencial para votar, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a sus domicilio, así como los que consideren haber

sido incluidos o excluidos indebidamente podrán solicitar la rectificación ante la oficina del IFE responsable de la inscripción, debiendo presentarse durante los veinte días en que se exhiban públicamente las listas nominales de electores.

Los partidos políticos contarán en la Comisión Nacional de Vigilancia, con terminales de computación que les permitan tener acceso permanente a la información contenida en el Padrón Electoral y en las listas nominales de Electores.

Para mantener actualizado el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal, la información referente a todo cambio que lo modifique.

Asimismo el Registro Civil deberá informar al IFE de los fallecimientos de ciudadanos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva.

Por su parte los jueces que dicten resoluciones decretando suspensión o pérdida de derechos políticos, o declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlo al IFE en los diez días siguientes a la fecha de la resolución.

La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá dar aviso al IFE, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que expida o cancele cartas de naturalización, expida certificados de nacionalidad y reciba renunciaciones a la nacionalidad.

#### 5.2.4.4. Comisiones de Vigilancia.

Se integran por: 1.- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, o en su caso, los Vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidentes de las respectivas comisiones.

2.- Un Representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales .

3.- Un Secretario designado por el respectivo Presidente, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

La Comisión Nacional de Vigilancia contará además con un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Sus atribuciones son:

- 1.- Vigilar la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores.
- 2.- Vigilar la oportuna entrega de las credenciales.
- 3.- Recibir las observaciones de los partidos políticos sobre las listas nominales de electores.
- 4.- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

#### 5.2.4.5. El Servicio Profesional Electoral.

Los principios para la formación de los miembros del Servicio Profesional Electoral son la objetividad y la imparcialidad, que de acuerdo a la Constitución , orientan la función estatal de organizar las elecciones.

La organización del Servicio Profesional Electoral será regulada por las normas del COFIPE y por el estatuto que expida el titular del Poder Ejecutivo Federal.

El Servicio Profesional Electoral se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos.

Para ingresar a dichos cuerpos el aspirante deberá acreditar los requisitos personales, académicos y de buena reputación que señale el estatuto, además de cumplir con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas respectivas en los órganos del Instituto. Asimismo serán vías de acceso el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias.

#### 5.2.4.6. El Proceso Electoral.

El Proceso Electoral se define en el COFIPE , como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Comprende las siguientes etapas: 1.- Preparación de la elección, que va de la primera sesión del Consejo General de IFE en enero del año de elecciones, hasta que inicia la jornada electoral.

2.- Jornada Electoral, de las 8:00 horas del tercer domingo de agosto hasta la publicación de resultados en el exterior de la casilla y remisión de la documentación a los Consejos Distritales.

3.- Resultados de las elecciones, de la remisión de la documentación y expedientes electorales hasta la instalación de los Colegios Electorales.

4.- Calificación de las elecciones, de la instalación de los Colegios Electorales hasta en su caso la declaración de la validez de las elecciones.

#### 5.2.4.7. Representantes de los Partidos Políticos.

Además de la participación de la ciudadanía en las mesas directivas de casilla, los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, hasta diez días antes del día de la elección.

Asimismo podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales, ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tienen los siguientes derechos: 1.- Participar en la instalación de la casilla y permanecer en ella hasta su clausura. Tendrán una ubicación que les permita observar y vigilar el desarrollo de la elección.

2.- Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla.

3.- Presentar escritos relacionados con incidentes de la votación.

4.- Presentar al término del escrutinio y del cómputo, escritos de protesta.

5.- Acompañar al Presidente de la mesa directiva de casilla al Consejo Distrital para la entrega de la documentación y el expediente electoral.

6.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Código y firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta, con mención de la causa que la motiva.

Para garantizar a los representantes ante la mesa directiva de casilla, el ejercicio de los derechos que les otorga el Código, se imprimirá al reverso del nombramiento el texto de los artículos que correspondan.

#### 5.2.4.8. Medidas de Control sobre las Boletas Electorales.

Las boletas deberán obrar en poder del Consejo Distrital , veinte días antes de la elección.

El personal autorizado del IFE entregará las boletas en el día, hora y lugar preestablecido, al Presidente del Consejo Distrital, quien estará acompañado de los demás integrantes del propio Consejo.

El Secretario del Consejo Distrital levantará acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas.

Posteriormente los miembros presentes del Consejo Distrital , acompañarán al Presidente para depositar la documentación recibida, asegurándola mediante fujillas selladas y firmadas por los concurrentes.

El mismo día o a más tardar el siguiente, el Presidente procederá a contar las boletas para precisar la cantidad recibida, sellarlas al dorso y agruparlas en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar, incluyendo las de las casillas especiales, según el número que acuerde el Consejo General para ellas.

Estas operaciones se realizarán con la presencia de los representantes de los partidos políticos que decidan asistir. Quienes , si lo desearan podrán firmar las boletas, levantándose un acta en la que consten el número de boletas que se les dio a firmar, el número de las firmadas y, en su caso, el número de boletas faltantes después de haber realizado el procedimiento de firma.

Los Presidentes de los Consejos distritales entregarán a cada Presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección: la lista nominal de electores de la sección, la relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla en el Consejo Distrital Electoral, la relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito correspondiente, las boletas para cada elección - en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal para cada casilla de la sección- , las urnas , tinta indeleble, etc.

Antes de instalarse la casilla ,el día de la votación, a solicitud de cualquier partido político, podrán ser rubricadas o selladas las boletas electorales por uno de los representantes partidistas ante la casilla, designado por sorteo.

#### 5.2.4.9. La Jornada Electoral.

Al momento de instalarse la casilla, se levantará el acta de instalación, haciéndose constar: el lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación, el nombre de los funcionarios de la casilla, el número de boletas recibidas para cada elección, que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en un lugar adecuado, a la vista de los representantes de los partidos políticos y en su caso la relación de los incidentes suscitados durante la instalación.

En ningún caso se podrán instalar casillas antes de las 8:00 horas.

El acta de la instalación de la casilla deberá ser firmada, sin excepción, por todos los funcionarios y representantes.

La votación solo podrá ser suspendida por causa de fuerza mayor, en cuyo caso el Presidente deberá dar aviso por escrito al Consejo Distrital. Dicho escrito deberá ser firmado por dos testigos, que lo serán preferentemente, los integrantes de la mesa directiva, o los representantes de los partidos políticos.

Los representantes de los partidos políticos podrán presentar al secretario de la mesa directiva, escritos sobre cualquier incidente que en su concepto constituya una infracción a lo dispuesto en el Código. El Secretario los recibirá e incorporará al expediente electoral.

Al concluir la votación, el Presidente declarará cerrada la votación, el Secretario levantará el acta de cierre de votación y la pondrá a firma de los demás integrantes de la mesa directiva y los representantes de los partidos.

Dicha acta contendrá: horas de inicio y cierre de la votación e incidentes registrados durante la misma.

Posteriormente los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla, así como de las boletas sobrantes.

Para ello, el Secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará con dos rayas diagonales con tinta, y anotará el número de ellas. El primer Escrutador contará el número de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección. El Presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía.

El segundo Escrutador contará las boletas extraídas de la urna. Los dos Escrutadores, bajo la supervisión del Presidente, clasificarán las boletas para determinar los votos a favor por cada partido político o candidato y los nulos.

El acta final de escrutinio y cómputo deberá contener por lo menos: el número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato, el número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas, el número de votos nulos, la relación sucinta de los incidentes ocurridos durante el escrutinio y cómputo y la relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo.

Dicha acta deberá ser firmada, sin excepción por todos los funcionarios y representantes de los partidos políticos, éstos últimos podrán hacerlo bajo protesta.

Posteriormente se formará un expediente de casilla con la siguiente documentación: un ejemplar del acta de instalación, un ejemplar del acta de cierre de votación, un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo y los escritos de protesta que se hubieren recibido.

En sobres por separado, se remitirán: las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos, además de la lista nominal de electores.

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.

De las actas de casilla se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos.

Posteriormente, los Presidentes de las mesas directivas de casilla, fijarán un aviso en lugar visible del exterior de la casilla, con los resultados de cada una de las elecciones.

Concluidas las operaciones descritas, el Secretario levantará un acta, asiendo los nombres de los funcionarios de casilla que harán entrega al Consejo distrital correspondiente del paquete con los expedientes de las elecciones, los nombres de los representantes de los partidos políticos que, en su caso, los acompañarán y la hora de clausura de la casilla.

Bajo la vigilancia de los partidos políticos que así lo desearan hacer, se realizará la entrega de los paquetes y expedientes de casilla al Consejo Distrital respectivo.

Los órganos electorales competentes podrán requerir de las autoridades federales, estatales y municipales la información que obre en su poder, relacionada con la jornada electoral, la certificación de los hechos que les consten o de los documentos que existan en los archivos a sus cargo, relacionados con el proceso electoral, el apoyo necesario para practicar las diligencias que les sean demandadas para fines electorales y la información de los hechos que puedan influir o altera el resultado de las elecciones.

Permanecerán abiertos durante el día de la elección, los juzgados de distrito, los de los Estados y Municipios e igualmente las agencias de Ministerio Público.

Asimismo deberán mantener abiertas sus oficinas el día de la elección, los notarios públicos en ejercicio, para dar fé de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

#### 5.2.5. Tribunal Federal Electoral.

Es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones correspondientes.

Contra sus resoluciones no procederá juicio, ni recurso alguno. Aquellas que se dicten posteriormente a la jornada electoral solo podrán ser revisadas, y en su caso, modificadas por los Colegios Electorales.

Se integra por un Sala Central y cuatro Salas Regionales, con sede en el Distrito Federal, la primera, y las restantes en las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

La Sala Central la integran cinco Magistrados y las cuatro Salas Regionales por tres Magistrados cada una.

#### Competencia.

La Sala Central tendrá competencia para:

- 1.- Resolver los recursos de apelación y de inconformidad interpuestos contra los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales correspondientes a la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el Distrito Federal.
- 2.- Resolver los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto.

3.- Resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpongan en los procesos de elecciones extraordinarias.

4.- Nombrar , a propuesta del Presidente del Tribunal, los Jueces Instructores de la Sala y al Secretario General.

5.- Definir los criterios de interpretación normativa que deben sostener las Salas del Tribunal.

6.- Determinar , y en su caso aplicar, las sanciones previstas en el título tercero del libro séptimo del Código

Por su parte las Salas Regionales tendrán competencia para:

1.- Resolver durante los procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad que se presenten en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto, que queden comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.

2.- Designar a propuesta de su Presidente, a los Jueces Instructores de la Sala.

Los Magistrados del Tribunal.

Serán designados por la Cámara de Diputados ,a propuesta del Presidente de la República.

Los requisitos para ser Magistrado son:

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- 2.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- 3.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la designación.
- 4.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- 5.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- 6.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.
- 7.- No desempeñar , ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.

8.- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.

9.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Los Magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos.

Cada Sala del Tribunal Federal Electoral contará con cinco Jueces Instructores, por lo menos, durante el proceso electoral.

Dichos Jueces Instructores inician el trámite de los recursos de apelación y de inconformidad, una vez que la Sala los reciba de los órganos electorales competentes y los admiten o someten a acuerdo a la Sala para su desechamiento de plano por improcedentes. Asimismo determinan la acumulación en los casos en que proceda y sustancian los expedientes, requiriendo los documentos pertinentes para ponerlos en estado de resolución.

#### 5.2.6. Sistema de Medios de Impugnación.

##### 5.2.6.1. Medios de Impugnación.

En los dos años previos al proceso electoral, los ciudadanos y los partidos políticos podrán interponer los siguientes recursos: 1.- Aclaración: contra actos de las oficinas municipales del Instituto, una vez agotado el recurso de solicitud de rectificación por inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores. Lo resuelve la Junta Ejecutiva Distrital correspondiente.

2.- Revisión: contra actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto. Lo resuelven las Juntas Ejecutivas Distritales, Locales o General del Instituto.

3.- Apelación: contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto. Resuelve la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, el Código establece los siguientes recursos:

1.- Revisión: contra los actos o resoluciones de los órganos electorales. Resuelve el Consejo del Instituto jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida, esto es el Consejo General respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto; los Consejos Locales del Instituto respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales del Instituto y los Consejos Distritales del Instituto respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de las oficinas municipales del Instituto.

2.- Apelación: para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto o de los Consejos Locales y Distritales del Instituto, durante la etapa de preparación de la elección. Resuelve la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

3.- Inconformidad: para objetar los resultados de los computos distritales o de entidad federativa para solicitar la nulidad. Resuelve la Sala Competente del Tribunal Federal Electoral.,.

Es requisito de procedencia el escrito de protesta, en los casos en que se impugnan los resultados consignados en el acta final de escrutinio y cómputo de las mesas de casilla por irregularidades durante la jornada electoral.

Dicho escrito deberá presentarse ante la mesa directiva de casilla , al término del escrutinio y cómputo , o ante el Consejo Distrital correspondiente, dentro de los tres días siguientes al día de la elección.

#### 5.2.6.2. Partes en el Procedimiento.

Las partes en el procedimiento para tramitar un recurso son: a) el actor, que es quien interpone el recurso. b) La autoridad: órgano del Instituto que realiza el acto o dicta la resolución que se impugna. c) El tercero interesado: el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

#### 5.2.6.3. Causas de Improcedencia.

Se entenderán como notoriamente improcedentes y serán desechadas de plano, todos aquellos recursos en que :

1.- No conste la firma de quien los promueva.

- 2.- Sean promovidos por quien no tenga personalidad o interés legítimo.
- 3.- Sean presentados fuera de los plazos que señala el Código.
- 4.- No se ofrezcan las pruebas correspondientes, o no se aporten en los plazos señalados por el Código, a menos que por razones justificadas no obren en poder del promovente.
- 5.- No se hayan presentado en tiempo los escritos de protesta o no reúnan los requisitos que exige el Código para que proceda el recurso de inconformidad .
- 6.- No se señalen agravios o los que se expongan no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir.

#### 5.2.6.4. Las Pruebas.

En materia electoral, solo podrán ser aportadas por las partes, pruebas documentales. El artículo 326 del Código señala que se consideran documentales públicas:

- 1.- Las actas oficiales de los escrutinios y cómputos de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales y de entidad federativa. Serán actas oficiales las que consten en los expediente de cada elección.
- 2.- Los demás documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia.
- 3.- Los documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades.
- 4.- Los demás documentos expedidos por quienes estén investidos de fé pública , de acuerdo con la ley, y siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

Se consideran documentales privadas: todas las demás actas o documentos que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

Las documentales públicas harán prueba plena. Las documentales privadas serán valoradas por los órganos del Instituto y por las Salas del Tribunal Federal Electoral.

Son objeto de la prueba, los hechos controvertibles, no así el Derecho; los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

#### 5.2.6.5. Las Resoluciones.

Los recursos de revisión deberán ser resueltos por mayoría simple de los miembros presentes de los Consejos del Instituto competentes, en un plazo no mayor a ocho días, contado a partir de que fueron presentados.

Los recursos de apelación serán resueltos por mayoría simple de los integrantes de las Salas del Tribunal, dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan.

Los recursos de inconformidad serán resueltos por la mayoría simple de los integrantes de las Salas del Tribunal, a más tardar seis días antes de la instalación de los Colegios Electorales respectivos.

Las resoluciones que recaigan a los recursos de aclaración, revisión y apelación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado.

Las resoluciones de fondo del Tribunal Federal Electoral que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener los siguientes efectos: a.- Confirmar los resultados de las actas de cómputo.

b.- Declarar la nulidad de la votación de una o varias casillas, y en consecuencia, modificar el acta de cómputo distrital respectiva.

c.- Reservar la constancia de mayoría expedida a una fórmula de candidatos a Diputados o Senadores y otorgarla a la fórmula que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación en una o varias casillas o en uno o varios distritos.

d.- Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Distrital o local.

e.- Declarar la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional.

f.- Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial y modificar en consecuencia el acta de cómputo distrital respectiva.

#### 5.2.6.6. Nulidad.

La votación recibida en una casilla será nula cuando:

1.- Se instale la casilla en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital, sin causa justificada.

- 2.- Se entregue el paquete con los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos señalados por el Código.
- 3.- Se realice el escrutinio y cómputo en local diferente al señalado por la Junta Distrital respectiva, sin causa justificada.
- 4.- Se reciba la votación en fecha distinta a la señalada.
- 5.- Personas u organismos no facultados reciban la votación.
- 6.- Por dolo o error se beneficie en el cómputo de la votación a un fórmula de candidatos , y ésto sea determinante para el resultado.
- 7.- Se permita que personas que no aparezcan en la lista nominal de electores o no formen parte de las excepciones previstas por el Código, voten sin credencial.
- 8.- Se impida el acceso a los representantes de los partidos políticos o se les expulse sin causa justificada, siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección.
- 9.- Se ejerza violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores.

Serán causas de nulidad de una elección de Diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal:

- 1.- Cuando en por lo menos el veinte por ciento de las casillas se presente alguna o algunas de las causas señaladas en el inciso anterior.
- 2.- Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones.

Será causa de nulidad de una elección de Senador, que las causales señaladas se presenten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad respectiva.

La nulidad declarada por el Tribunal Federal Electoral solo podrá ser modificada por los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores y por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Con respecto a la nulidad e la elección de Diputados por circunscripción plurinominal, el Código nos remite al artículo 303, que dispone que en este caso el recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos de circunscripción plurinominal, para solicitar la nulidad de resultados consignados en el acta respectiva, por haber

mediado dolo o error en el cómputo y esto sea determinante para el resultado de la elección de Diputados por el principio de representación plurinominal en la circunscripción.

De darse el supuesto determinante mencionado, el Tribunal Federal Electoral podrá declarar la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de Diputados por el principio en cuestión.

Finalmente, con respecto a la nulidad de la elección de Presidente de la República, el COFIPE dispone que el recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica del cómputo distrital correspondiente, para objetar los resultados contenidos en el acta respectiva por nulidad de la votación en casilla .

En todos los casos deberán identificarse las impugnaciones que se formulen a los resultados de las actas, las votaciones de las casillas que se pretende sean anuladas de las elecciones de Diputados de mayoría , Senadores o Presidente de la República y, en su caso el distrito al que pertenecen.

El Tribunal Federal Electoral podrá resolver la declaratoria de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos mencionados para considerar nula la votación de una casilla, y modificar en consecuencia el acta de cómputo distrital respectiva.

El artículo veinte señala que cuando se declare nula una elección, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la clausura del Colegio Electoral correspondiente.

## CAPITULO VI.

### LA REFORMA POLITICA DE 1993.

#### 6.1.CONTEXTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.

El panorama económico en 1993 evidencia la continuidad de las políticas neoliberales, que fueron apuntadas en el inciso 5.1. Así, se advierte un avance de los indicadores macroeconómicos producto de los pactos de estabilidad y solidaridad económica, de la renegociación de la deuda externa, de la disciplina fiscal, etc.

"(...) De hecho, después de casi dos décadas de inestabilidad macroeconómica, México ha avanzado por un largo camino en la reforma de su estrategia de desarrollo (...) Más allá de la mera corrección de los desequilibrios monetario y fiscal, muchos de los obstáculos estructurales que habían inhibido el crecimiento fueron allanados".<sup>106</sup>

De manera consistente con la política de apertura comercial, se firma en 1991 el Tratado de libre comercio con Chile, en 1992 con Costa Rica y se avanza en la negociación del Tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos.

Sin embargo la mejoría económica que percibía la población, no evitaba la agudización de la desigual distribución del ingreso, por lo que los problemas de pobreza extrema se incrementaron.

<sup>106</sup> Aspe Arellano, Pedro. Op. Cit. p. 190.

"En 1991, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad reconocía 41 millones de personas que no logran satisfacer sus necesidades mínimas, de los cuales 17 millones viven en la pobreza extrema".<sup>107</sup>

"La agenda económica para los próximos años tendrá que centrarse en los esfuerzos requeridos para continuar con una profunda reforma microeconómica encaminada tanto a la eficiencia económica como a una mejor distribución del ingreso y de las oportunidades".<sup>108</sup>

Por otra parte los cuantiosos recursos destinados al gasto social y la restauración de la imagen presidencial, fueron causa de que las elecciones de 1991 arrojaran resultados favorables al PRJ, que obtuvo el 61.4 % de la votación, por 17.7 % del PAN y 8.2 % del PRD.

No obstante, las elecciones se dieron en un marco de inconformidades de la oposición en cuanto a la credibilidad del padrón electoral, el dejar a 3.2 millones de tarjetas de elector sin entregar del total de empadronados de 39.2 millones. De tal suerte que las denuncias de fraude acompañaron también a esta elección.

"En México puede ocurrir el fenómeno de que el PRJ, dado un relativo control de la inflación, un crecimiento magro pero crecimiento, una leve recuperación del salario, un gasto social creciente, aunados a una incansable movilización del Presidente de la República, recupere electores y, sin embargo se le siga considerando como una maquinaria de imposición de regimenes fraudulentos".<sup>109</sup>

Por lo anterior, la necesidad de continuar el proceso de reforma electoral fue manifiesto, a fin de otorgar credibilidad a los procesos electorales y satisfacer los requerimientos de equidad en las condiciones de la contienda, que demandaba la oposición.

<sup>107</sup> Medina Peña, Luis. Op. Cit. p. 294.

<sup>108</sup> Aspe Armella, Pedro. Op. Cit. p. 208.

<sup>109</sup> Reyes Heróles, Federico. El poder. La democracia difícil. 1era. edición. Editorial Grijalbo. México, 1991. p. 248.

"(...) Las elecciones de 1991, sin manifestar el mismo número de irregularidades que había caracterizado el desarrollo de las jornadas electorales en el pasado, mostraban las insuficiencias del Cofipe para poner fin a la desigualdad de las condiciones de competencia electoral".<sup>110</sup>

El resultado fue la reforma de 1993 que concluyó con las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre y el 25 de octubre de dicho año, así como las reformas al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales publicadas el 24 de septiembre del citado año.

En el presente capítulo se exponen las principales aspectos de la reforma en cuestión.

## 6.2. LOS OBSERVADORES ELECTORALES.

La reforma de 1993 introdujo la figura de los observadores electorales, adicionando en el artículo cinco del COPIFE un tercer inciso que a la letra dice: "Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral".

Posteriormente la citada adición establece las bases de participación, los requisitos y limitaciones respectivas.

- Las bases de participación son las siguientes:
- 1.- Para participar es necesario la oportuna acreditación ante la autoridad electoral.
  - 2.- El escrito de solicitud debe señalar los datos de identificación personal y la manifestación expresa de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vincularse a ningún partido u organización política.
  - 3.- La acreditación debe solicitarse en el plazo establecido por el Consejo General del IFE, ante la Junta local correspondiente a su domicilio.

Los requisitos para poder ser acreditado como observador electoral son los siguientes:

- 1.- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

<sup>110</sup> Prud'homme, Jean Francois. Op. Cit. p.111.

- 2.- En los tres años anteriores a la elección no haber sido miembro de la dirigencia de organización o partido político alguno.
- 3.- En los tres años previos a la elección no haber sido candidato a puesto de elección popular.
- 4.- Asistir a los cursos de preparación electoral respectivos.

Respecto a las limitaciones, la ley señala que los observadores electorales se abstendrán de :

- 1.- Substituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.
- 2.- Hacer proselitismo en favor de cualquier partido o candidato.
- 3.- Externar ofensas , difamaciones o calumnias en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.
- 4.- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

Finalmente la citada modificación al artículo cinco del COFIPE señala que "En ningún caso , los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados ".

### 6.3. MODIFICACIONES EN LA INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES.

Previamente a esta reforma, la Cámara de Senadores se integraba por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por el principio de mayoría relativa.

Con la reforma de 1993 la Cámara de Senadores se integra con cuatro Senadores por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal.

De los cuatro Senadores por cada entidad federativa, tres se eligen por el principio de mayoría relativa y uno más se asigna a la primera minoría.

Para ello, los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos, señalando el orden progresivo de dichas fórmulas, para que la Senaduría de primera minoría le sea asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la respectiva entidad.

Asimismo fue modificada la disposición anterior que determinaba que la Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada tres años, para que en lo sucesivo se renueve en su totalidad cada seis años.

#### 6.4. ASIGNACION DE DIPUTADOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

La mecánica de asignación de diputados según el principio de representación proporcional fue modificada en la reforma de 1993.

Dicha reforma estableció que para tener derecho a los Diputados por representación proporcional, los partidos políticos deberían alcanzar al menos el 1.5 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Al partido político que tenga derecho, le serán asignados el número de Diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, de acuerdo a su votación nacional emitida.

Destacamos del artículo 54 Constitucional las siguientes disposiciones:

a.- Si un partido político obtiene más del 60 % de la votación nacional emitida, tiene derecho a que se le asignen Diputados por el principio de representación proporcional hasta que el número de Diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin que rebase el límite de 315 Diputados.

b.- Si un partido político obtiene el 60 % o menos de la votación nacional emitida no puede contar con más de 300 Diputados por ambos principios.

c.- En cualquiera de los dos casos anteriores, las Diputaciones que resten después de asignar las que le corresponden al partido político que se halle en los supuestos mencionados, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello, en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales. Para ello, se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del partido político que haya correspondido a los supuestos mencionados.

Procedimiento de asignación.-

1.- Se determina el número de curules que se le asignarían a cada partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad ( que resulta de dividir la votación nacional emitida entre las 200 Diputaciones de representación proporcional).

2.- Si quedasen Diputaciones por repartir, éstas se distribuyen por resto mayor de votos ( remanente

más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político , una vez hecha la distribución mediante cociente de unidad), siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de Diputados.

3.- Si después de lo anterior , no hay partido político alguno que haya reunido más del 60 % de la votación nacional emitida , o bien el 60 % o menos de la votación nacional emitida, obteniendo en este caso por ambos principios 300 curules como límite, se procede como lo determina el artículo 15 del COFIPE. Primeramente se obtiene el cociente de distribución de cada partido político, dividiendo la votación nacional emitida de cada partido político entre el número de Diputados de representación proporcional que le corresponda.

La siguiente operación es dividir la votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales entre su cociente de distribución, lo que es igual al número de Diputados que en cada circunscripción plurinomial se le asignaron.

Finalmente, se aplica el resto mayor en orden decreciente, si quedasen Diputaciones por distribuir.

4.- En caso de que haya un partido político con más del 60 % de la votación nacional emitida o bien el 60 % o menos , pero alcance por ambos principios las 300 Diputaciones, se procede conforme a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 del COFIPE, mismos que señalan que : a) Se determina primeramente el número de Diputados que corresponda asignar a dicho partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.

b) Para asignarle sus Diputados por circunscripción plurinomial , se procede a dividir su votación nacional emitida entre el número de Diputados de representación proporcional que le corresponda para obtener su cociente de distribución.

La votación obtenida en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre su cociente de distribución para saber el número de Diputados que en cada circunscripción se le asignarán.

Si quedaren Diputados por distribuir se aplica el resto mayor.

c.- Una vez hecha la anterior distribución se procederá a asignar el resto de las curules a los partidos políticos con derecho a ello, para lo cual:

1.- Se resta a la votación nacional emitida, los votos del partido político que satisface los supuestos arriba citados.

2.- Al resultado anterior se le denomina votación nacional ajustada, misma que se divide entre el número de Diputados de representación proporcional pendientes de ajustar, para determinar el cociente de unidad.

3.- Se divide la votación nacional emitida de cada partido político entre el número de Diputados de representación proporcional que le corresponda para obtener su cociente de distribución.

La votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre su cociente de distribución, lo que es igual al número de curules que en cada circunscripción se le asignarán. Para finalmente repartir las Diputaciones que quedaren por el procedimiento de resto mayor.

#### 6.5. EL REGISTRO.

Con la reforma de 1993 se introdujeron las siguientes modificaciones en cuanto se refiere al registro de los partidos políticos.

Fue adicionado el artículo 21 con la disposición relativa a la imposibilidad de que un partido político que tenga suspendido o perdido su registro previamente, pueda participar en elecciones ordinarias o extraordinarias, señalando que en caso de que un partido político participe en una elección ordinaria que sea declarada nula, aunque hubiese perdido el registro, podrá participar en la elección extraordinaria.

Por lo que se refiere al capítulo relativo al registro definitivo, se modificaron los artículos 25 al 27 del COFIPE. El artículo 25 que dispone los requisitos que debe cumplir la declaración de principios de las organizaciones que pretenden el registro como partidos políticos, añade en el inciso C, la obligación de no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo proveniente de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el Código prohíbe financiar a los partidos políticos.

Se estableció la obligación de que los estatutos de los partidos políticos debían de contemplar entre sus órganos directivos a uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, mismo que debe hacerse cargo de rendir informes anuales y de campaña respecto de los ingresos y egresos ante la Comisión de Consejeros designada por el Consejo General del IFE.

Se estipuló en la reforma de 1993 como nuevas causas para la pérdida del registro : a) No participar en un proceso electoral federal ordinario.

b) En caso de tener registro definitivo, no obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, por lo menos el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de la República.

c) No obtener por lo menos el 1.5 % de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de la República, si el partido político participa coaligado o si tiene registro condicionado.

d) Acordar la no participación de sus Diputados cuando la Cámara se erija en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República.

En caso de que un partido político con registro definitivo no obtuviera el 1.5 % pero alcanzara el 1 % de la votación en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de la República, seguiría siendo titular de los derechos, prerrogativas y obligaciones , siempre y cuando no se encontrara en el supuesto señalado en el inciso "b".

Por lo que respecta al registro condicionado, se modificó la fracción C del inciso 3 del artículo 33, la cual anteriormente determinaba que se requería haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro, para quedar de la siguiente forma: " Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político , por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud del registro".

#### 6.6. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLITICOS A LA RADIO Y TELEVISION.

El COFIPE había establecido en 1990, en el título tercero del libro segundo, las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión. Así, en el artículo 41 se señalaba que una de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales era la de tener acceso en forma permanente a la radio y televisión. Asimismo, en el artículo 42 , determinaba que los partidos políticos al ejercer dichas prerrogativas deberían difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Con la reforma de 1993, fue modificado el artículo 48 , incluyendo diez incisos para precisar el uso de la prerrogativa relativa al acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

A continuación destacamos los puntos que consideramos más relevantes de dicha modificación:

- 1.- Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión, para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido o coalición.
- 2.- La Dirección General del IFE solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, le proporcionen un catálogo de horarios y tarifas , que no podrán ser superiores a los de publicidad comercial, disponibles para los partidos políticos por dos periodos: del 15 de enero al 15 de abril del año de la elección y del 16 de abril y hasta tres días antes de lo señalado por el COFIPE para la jornada electoral.
- 3.- En la primera sesión del Consejo General del IFE, en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión del mes de enero.
- 4.- Los partidos políticos deben comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en que tengan interés de contratar tiempo en el calendario establecido por el Código.
- 5.- En caso de que dos o más partidos políticos coincidan en el interés de tiempos, canal y horario, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas aplicará el siguiente procedimiento:
  - a.- Se divide el tiempo total disponible para contratación del canal o estación por mitades.
  - b.- La primera mitad del tiempo disponible , se divide por igual entre el número de partidos interesados en contratarlo, lo que resulte será el tiempo que cada partido podrá contratar; de haber tiempos no adquiridos, acumularán para la segunda mitad.
  - c.- La segunda mitad de tiempo se pone a disposición de los partidos políticos interesados en adquirirlo, el que contratarán en el orden que corresponda a su fuerza electoral y será proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de Diputados de mayoría relativa.

6.- El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político debe finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña de Presidente de la República, y el 28 de febrero para las campañas de Senadores y Diputados, por lo que respecta al primer catálogo.

El segundo catálogo tiene como fechas límite el 15 de abril del mismo año para las tres elecciones mencionadas.

7.- Finalmente, transcribimos íntegro el inciso diez por su importancia: " El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos".

#### 6.7. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Como ya se mencionó en el inciso 5.2.1.4. el COFIPE reconoce entre las prerrogativas de los partidos políticos, la de participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades ( artículo 41, inciso d ).

En la reforma de 1993 fue modificado el artículo 49 y se añadieron los artículos 49-A, 49-B y 49-C, con el propósito de transparentar el financiamiento de los partidos políticos.

A continuación señalamos las modificaciones y adiciones correspondientes: se establecieron como modalidades del régimen de financiamiento de los partidos políticos las siguientes:

- a) Financiamiento público.
- b) Financiamiento por la militancia.
- c) Financiamiento de simpatizantes.
- d) Autofinanciamiento.
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Asimismo se estableció que no podrían realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, Estados y Ayuntamientos, salvo los establecidos por la ley ( financiamiento público ); las Dependencias, Entidades u Organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizados o paraestatales, y los Organos de gobierno del

Distrito Federal. Limitantes ambas, que respondieron a la constante denuncia de la oposición y de la sociedad civil en el sentido del desvío de recursos públicos.

Tampoco podrían realizar aportaciones a los partidos políticos: los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Se impide a los partidos políticos solicitar créditos a la banca de desarrollo, para el financiamiento de sus actividades.

Se especifica que las aportaciones para los partidos políticos no serán deducibles de impuestos.

Como ya lo señalamos se estableció la obligación para los partidos políticos de crear un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Dichos informes deberán presentarse ante la Comisión de Consejeros que designe el Consejo General del IFE. Dicha Comisión tendrá como función recibir, revisar y emitir un dictamen respecto a los informes citados, así como recibir las quejas que cualquier órgano del IFE le turne respecto del origen y aplicación del financiamiento de los partidos políticos, debiendo emitir su respectivo dictamen.

Se determinan las formas de financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, manteniéndose los rubros siguientes: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, por actividades específicas como entidades de interés público, añadiéndose un quinto rubro: " Para el desarrollo de los partidos políticos".

En virtud de que los cuatro primeros conceptos fueron expuestos en el numeral 5.2.1-4. solamente señalaremos aquellas disposiciones que fueron producto de modificación o adición.

El financiamiento por actividad electoral quedó de la misma forma que el texto de 1990, salvo en la fracción VII del inciso "a" del artículo 49, en donde se faculta al Consejo General a incrementar los montos de la segunda y tercera anualidad del financiamiento, es decir el 30 y 50 % respectivamente."

según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente". El texto anterior no hacía alusión a estos índices.

Los restantes rubros no sufrieron modificación alguna. Sin embargo, fue añadido un quinto rubro bajo el concepto de "para el desarrollo de los partidos políticos", consignado en el inciso "e" de la fracción 7 del artículo 49 del COFIPE. Este financiamiento se otorga anualmente por partes iguales, no por más de tres años, a los partidos políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de Diputados de mayoría relativa quede comprendido entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección y a los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección.

El monto es el equivalente al 5% de la cantidad que resulta de multiplicar el costo mínimo de una campaña para Senador y de una campaña para Diputado (determinados por el Consejo General del IFE) por el número de candidatos propietarios a Diputados de mayoría relativa así como de candidatos propietarios a Senadores registrados en los términos que el Código establece.

Finalmente, cabe observar que en caso de que un partido político que tenga derecho a este financiamiento, obtenga la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponda hasta en un tanto más.

En el inciso octavo del citado artículo 49, se dispone que los partidos políticos que hubieren perdido su registro no tendrán derecho al financiamiento público.

Sin embargo, aquellos partidos políticos con registro definitivo que no obtengan el 1.5% de la votación emitida en las elecciones federales, pero que alcancen al menos el 1%, siempre y cuando no se encuentren en el supuesto de no haber obtenido al menos el 1.5% de la votación emitida en dos elecciones federales consecutivas, tendrán derecho al financiamiento público de conformidad con las siguientes reglas:

a.- Se les otorgará financiamiento público por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos.

b.- En caso de tener algún triunfo en las elecciones de Diputados por mayoría relativa o de Senadores, se les otorgará financiamiento por subrogación del Estado, de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

En el inciso noveno se dispone que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a financiamiento público con las siguientes bases: a.- Si obtuvieron su registro definitivo, tendrán derecho a financiamiento público por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos.

b.- Si obtuvieron su registro condicionado tendrán derecho al 50 % del financiamiento público señalado para cada partido político con registro definitivo por concepto de sus actividades generales, así como por el rubro de financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos.

Con respecto al financiamiento que no provenga del erario público, se sujeta a las siguientes modalidades:

1.- El financiamiento que provenga de la militancia, se conforma por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, para lo cual el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, conservando una copia para acreditar el monto ingresado.

2.- El financiamiento de los simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el primer inciso. El financiamiento de los simpatizantes se sujetará a las siguientes reglas: de las aportaciones en dinero, deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos, haciendo constar los datos de identificación del aportante, salvo que se obtengan mediante colectas, en cuyo caso solo debe reportarse el monto total obtenido.

Se permite recibir aportaciones de personas no identificadas, siempre y cuando el monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10 % del financiamiento público total otorgado a los partidos.

Las aportaciones en dinero que realice una persona física tendrán un límite anual equivalente al 1 % del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

En caso de aportaciones en dinero de personas morales, el límite anual es del 5 % del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponde.

Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que las reciba.

El autofinanciamiento se constituye por los ingresos de los partidos políticos por actividades promocionales tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, debiendo reportar los ingresos obtenidos en los informes respectivos del órgano interno responsable del financiamiento.

Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban. Dichos fondos o fideicomisos serán manejados por el órgano responsable del financiamiento de cada partido político.

Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político respectivo.

Por lo que respecta a los informes que estipula el artículo 49-A, éstos deben presentarse los partidos políticos de manera anual, a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado. Y dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas.

Para la presentación y revisión de dichos informes, el Consejo General del IFE, acordará convocar a la Comisión de Consejeros respectiva. Esta revisa y dictamina los informes, para que en caso de encontrar irregularidades se haga del conocimiento de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral. Por su parte los partidos políticos podrán impugnar ante dicha Sala el respectivo dictamen. Una vez resuelto el recurso de apelación, debe remitirse el dictamen y la resolución al Diario Oficial de la Federación, para su publicación, asimismo deberán determinarse los mecanismos de difusión pública del dictamen y en su caso de las resoluciones.

#### 6.8 LAS COALICIONES.

El título cuarto del COFIPE preveía desde su promulgación en 1990, la reglamentación de los frentes, coaliciones y fusiones. Por su parte la reforma de 1993, introdujo algunas modificaciones en los artículos del 58 al 64.

El COFIPE estableció en 1990 en su artículo 58, que los partidos políticos podían formar coaliciones para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos , de Diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa, así como de Senadores por mayoría relativa. Para formar una coalición, los partidos políticos debían celebrar y registrar el convenio correspondiente. Este marco general no sufrió cambio en 1993.

Las disposiciones relativas a la coalición por la que se postule candidato a la Presidencia de la República quedaron estipuladas en la reforma de 1993 de la siguiente forma en el artículo 59.

La coalición por la que se postule candidato a la Presidencia de la República tendrá efecto sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales, para lo cual deberá postular y registrar a las respectivas fórmulas. Anteriormente el efecto era únicamente en los 300 distritos electorales.

Se deberían acreditar ante todos los Consejos del IFE , tantos representantes como correspondiera al partido político coaligado con mayor fuerza electoral de acuerdo con la última elección federal celebrada, a diferencia de la disposición anterior que exigía representantes como correspondiera a cada uno de los partidos políticos coaligados.

Se debería acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito, lo que ya se prescribía en el COFIPE de 1990.

El incremento del tiempo de acceso a la radio y televisión en períodos electorales se haría en lo sucesivo en consideración a la fuerza del partido coaligado con mayor votación en la última elección federal, mientras que anteriormente se tomaba en cuenta lo que le correspondiera a cada uno de los partidos políticos coaligados, según su fuerza electoral.

Se determinaba que la coalición participaría en el proceso electoral con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado, o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición, lo que sustancialmente ya se preveía en el Código de 1990.

Se introdujo la modificación relativa a la exigencia de que la coalición acreditara que los órganos partidistas hubieran aprobado el registro y postulación como coalición de todos los candidatos a Diputados por ambos principios y de Senadores.

En esencia no sufrió modificación la disposición relativa a la acreditación de la aprobación de la coalición por la Asamblea Nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados.

Se añadió la exigencia de comprobación por parte de los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, de que se hubiere aprobado la postulación y el registro de un determinado candidato para la elección presidencial. Asimismo que los órganos nacionales partidistas respectivos aprobaron el programa de gobierno al que se sujetaría el candidato de la coalición en caso de resultar electo. Y de igual forma que hubo la aprobación de todos los candidatos a los cargos de Diputados por ambos principios y de Senadores.

Por su parte el artículo 60 no se modificó en su primer párrafo que a la letra dice: " La coalición por la que se postulen candidatos a diputados por el principio de representación proporcional tendrá efectos en los trescientos distritos electorales en que se divide el territorio nacional y se sujetará a lo señalado en los incisos a) a d) del párrafo primero del artículo anterior". ( Los cuales se refieren a los representantes ante los Consejos del IFE, ante las mesas directivas de casilla, las prerrogativas en materia de radio y televisión, así como los emblemas y colores con que se participa, los cuales fueron expuestos en las líneas previas).

Se añadió un cuarto inciso al citado artículo 60 que dispuso que a la coalición le serían asignados el número de Diputados por el principio de representación proporcional que le correspondiera, como si se

tratara de un solo partido y quedarían comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

El nuevo artículo 61 quedó de la siguiente forma:

1.- La coalición por la que se postulen candidaturas de Senadores se sujetará a lo siguiente:

a.- Si postulase listas de fórmulas de candidatos a Senadores en menos de diez entidades federativas, participará en las campañas respectivas con el emblema, color o colores del partido político cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan adoptado para la coalición o con el formado con todos los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición.

b.- En el supuesto del inciso anterior, deberá acreditar tantos representantes como correspondiera al partido político coaligado con más fuerza electoral. La representación de la coalición sustituye a la de los partidos políticos coaligados en todos los órganos electorales en la entidad o entidades de que se trate.

Asimismo, deberá acreditar tantos representantes ante las mesas directivas de casilla en la entidad o entidades de que se trate y los generales en los distritos electorales correspondientes. Se aplicará lo dispuesto en este inciso para todos los efectos en la entidad o entidades de que se trate, aún cuando los partidos políticos se hubieren coaligado para otras elecciones en el mismo proceso electoral.

c.- Si postulase listas de fórmulas de candidatos a Senadores en diez o más entidades, se sujetará a lo dispuesto en los incisos a) al d) del primer párrafo del artículo 59 del COFIPE.

d.- La coalición comprenderá siempre fórmulas de propietario y suplente.

2.- Para el registro de la coalición, los partidos políticos que deseen coaligarse deberán: a.- Acreditar si la coalición pretende postular listas de fórmulas de candidatos a Senadores en diez o más entidades, que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobados por la Asamblea Nacional u órgano equivalente, así como por las Asambleas Estatales o sus equivalente, de cada uno de los partidos políticos coaligados.

- b.- Si la coalición pretende postular listas de fórmulas de candidatos a Senadores en menos de diez entidades , acreditar que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobadas por las Asambleas Estatales correspondientes o sus equivalentes.
- c.- Comprobar, en todos los casos, que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición.
- d.- Comprobar, en todos los casos, que los órganos partidistas correspondientes aprobaron contender bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que la coalición haya adoptado.
- e.- Si la coalición pretende postular listas de fórmulas de candidatos a Senadores en diez o más entidades , comprobar que los órganos nacionales y estatales respectivos de cada partido político aprobaron el programa legislativo al cual se sujetarán sus candidatos en caso de resultar electos.
- f.- Comprobar si la coalición pretende postular listas de fórmulas de candidatos a Senadores en diez o más entidades, que los órganos nacionales y distritales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 300 fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional.
- 3.- En caso de que una vez registrada la coalición no cumpla con el registro de candidatos a Diputados por ambos principios , señalado en el inciso f) del párrafo anterior, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.
- 4.- En el convenio de coalición, cuando se postulen menos de diez listas de fórmulas de candidatos a Senadores, se deberá señalar, para el caso de que alguno o algunos resulten electos, a que partido político representarán en la Cámara.
- 5.- A la coalición que postule diez o más listas de fórmulas de candidatos a Senadores , se le considerará como un solo partido, para todos los efectos, de la asignación de Diputados por los principios de representación proporcional.

Por lo que se refiere al artículo 62, relativo a la postulación de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa, se modificó la disposición que exigía la acreditación ante el Consejo del

IFE en el distrito en el que la coalición hubiere postulado candidatura, de tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos coaligados, para exigir en lo sucesivo que en ese caso se acreditaran tantos representantes como correspondiera al partido coaligado con mayor fuerza electoral de acuerdo a la última elección federal celebrada.

No sufrieron modificación las disposiciones relativas a que se debería acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito electoral; asimismo que las candidaturas de coalición deberían distribuirse en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales conforme a los siguientes principios: a) No podrían registrarse más del 30 % de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinomial. Y b) Del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no se podrían registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

En el inciso número dos, se precisó con la reforma que en caso de que la coalición pretendiera postular candidaturas a Diputaciones en 100 o más distritos electorales uninominales, se debería acreditar que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, así como por las Asambleas distritales respectivas u órganos equivalentes de cada uno de los partidos coaligados.

Asimismo en caso de pretender postular candidatos en menos de 100 distritos electorales uninominales, acreditar que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobados por las Asambleas distritales correspondientes o sus equivalentes de cada uno de los partidos coaligados.

Otra modificación importante es la que se refiere al inciso f) que dispuso que de pretender postular la coalición fórmulas de candidatos en 100 o más distritos electorales uninominales, debería comprobar que los órganos nacionales y estatales de cada partido político coaligado, probaron postular y registrar por la misma coalición a las 32 listas de fórmulas de candidatos a Senadores y a las 200 fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional. Esta disposición no figuraba en el Código de 1990.

Los incisos del a), b),c),d) g) y h) del artículo 63, quedaron sin cambio. Los mismos señalan que:

1.-El convenio de coalición contendrá en todos los casos: a) los partidos políticos nacionales que lo forman;

b) La elección que la motiva;

c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio del o de los candidatos;

d) El cargo para el que se le o les postula.

g) La prelación, para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenido por la coalición no sea equivalente a 1.5 % por cada uno de los partidos coaligados.

h) El señalamiento, por cada distrito electoral uninominal, entidad o circunscripción plurinominal, del partido político al que pertenecen cada uno de los candidatos registrados por la coalición.

Se añadió la exigencia de expresar el compromiso de sostener una plataforma electoral de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por la coalición.

Asimismo se añadió la disposición para que las coaliciones que postulasen candidato a Presidente de la República, Diputados por representación proporcional o más de diez listas de fórmulas de candidatos a Senadores o 100 o más fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa, se acompañarían del programa de gobierno al que se sujetaría el candidato presidencial, en caso de resultar electo, y los documentos en los que constara que los órganos partidistas correspondientes, de cada uno de los partidos políticos coaligados, los aprobaron.

Con la reforma se exigió que se debería definir la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión.

Fueron añadidos dos incisos: 2.- En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.

3.- En el caso de coaliciones, la modificación a la presentación de la declaración de principios, programa de acción y estatutos que se adopten, se acompañará al convenio de coalición, para su aprobación, comu-

nicándolo al IFE. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del IFE, declare la procedencia de los mismos.

Finalmente en el artículo 64 que dispone las reglas para tramitar el registro de la Coalición ante el IFE, sufrió algunas modificaciones. Anteriormente se estipulaba que el convenio de coalición debería presentarse para su registro ante el Directo General del IFE, a más tardar cinco días antes de que se iniciara el registro de candidatos de la elección de que se trate. Con la reforma se dispuso que la solicitud de registro de convenio de coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debería presentarse al Director General del IFE, a más tardar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya iniciado el proceso electoral de que se trate, mientras que para el caso de la elección de Diputados o Senadores, debería presentarse ante el mismo funcionario, a más tardar 30 días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate.

El siguiente inciso que dispone que el Director General integraría el expediente e informaría al Consejo General, quedo de la misma forma.

Se añadió la exigencia de que el Consejo General resolvería antes de que inicie el plazo para el registro de candidatos, según la elección de que se trate.

#### 6.9. LOS ORGANOS CENTRALES DEL I.F.E.

Con respecto al título segundo del libro tercero, relativo a los órganos centrales del IFE, la reforma de 1993 introdujo algunas modificaciones, mismas que se comentan a continuación.

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

Al respecto la reforma de 1993 postuló los siguientes cambios:

Por lo que se refiere a las atribuciones del Consejo General, estipuladas en el artículo 82 y que según el Código de 1990 expusimos en el numeral 5.2.4.1.3., fueron modificadas algunas de ellas, de entre las que destacamos las siguientes:

Anteriormente el Consejo General designaba al Secretario General del propio Consejo, a propuesta del Presidente del mismo, con la reforma, la designación del Secretario General recaó en el Consejo, pero se requiere del voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente

el Director General. De no alcanzarse la mayoría se presentará una propuesta en terna, de no alcanzarse nuevamente la mayoría, se procederá a la insaculación de entre los que integraron dicha terna.

Asimismo la designación de los Directores Ejecutivos del IFE, que anteriormente recaía en el Director General, con la reforma de 1993 fue una atribución del Consejo General, conforme al procedimiento ya citado.

Se incluyó la atribución consistente en aprobar el modelo de la credencial para votar con fotografía y el de las actas de la jornada electoral.

También se añadió la de determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República y la fijación de los valores que serán tomados en cuenta para determinar el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados de mayoría relativa.

Asimismo se derogó la atribución del Presidente del Consejo General, consistente en proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario General del Instituto.

Por lo que respecta a los requisitos que deberá reunir el Director General del IFE, la reforma de 1993 modificó el artículo 88, de tal suerte que para ser Director General del IFE, los requisitos son: a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, lo que ya preveía el Código de 1990.

- b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, requisito que no se modificó con la reforma.
- c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta, el día de la designación. Anteriormente solo se exigía tener el mínimo de treinta años cumplidos.
- d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, grado académico de nivel profesional y los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones.
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República, por un tiempo menor de seis meses.
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político

h) No tener, ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.

y) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Con respecto a las atribuciones del Director General, destacamos los siguientes cambios:

Se adicionó la fracción II) del artículo 89, que a la letra dice: "Ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios solo podrán ser difundidos previo acuerdo del Consejo General".

Fue también suprimida la atribución que tenía el Director General de nombrar a los Directores Ejecutivos de cada una de las Direcciones de la Junta General, como ya se mencionó.

#### 6.10. LOS ORGANOS DEL IFE EN LAS DELEGACIONES.

Como ya se señaló en el inciso 5.2.4.1.7., en cada una de las entidades federativas, el Instituto contará con una Delegación integrada por: la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Al respecto la reforma de 1993 introdujo las siguientes modificaciones:

Por lo que se refiere a las atribuciones de las Juntas Locales Ejecutivas se modificó la fecha de la sesión en la que someten a consideración de los Consejos Locales correspondientes las propuestas de Consejeros Ciudadanos para integrar los Consejos Distritales, ya que en 1990 se había estipulado que la fecha sería en el mes de febrero, mientras que en la reforma de 93 se establece que será en la primera sesión que celebren en el mes de diciembre del año anterior al de la elección.

Asimismo se añadieron los incisos f) y g), del artículo 100, para quedar así:

f) Determinar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de Senadores de su entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A de este Código, el cual dispone que los gastos de cada campaña electoral no podrán rebasar los topes determinados por el Consejo General y las Juntas Ejecutivas.

Dichos gastos comprenden los siguientes conceptos: a.- Gastos de propaganda. b.- Gastos operativos de la campaña. c.- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Cada Junta Local sumará para el caso de la elección de Senadores, la cantidad que se haya fijado como tope de gastos de campaña correspondientes a cada uno de los distritos en que se divida la entidad federativa. Esta cantidad será el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de Senadores de la entidad de que se trate.

En cada entidad federativa habrá un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características.

g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante la jornada electoral.

También se modificó la integración de los Consejos Locales. El COFIPE en 1990 determinaba que se integrarían con cinco Consejeros que serían los vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales.

La reforma de 1993 determinó que los Consejos Locales se integrarán con dos Consejeros, que serán los Vocales Ejecutivo y Secretario de la Junta Local Ejecutiva, nueve Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales, participando con voz, pero sin voto los Vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local.

Se añadió a los requisitos que deben satisfacer los Consejeros Ciudadanos el de no haber sido postulados como candidatos para cargo alguno de elección popular, en los últimos seis años anteriores a la designación.

En lo que respecta al funcionamiento de los Consejos Locales, se modificó la fecha de inicio de sesiones que anteriormente era a más tardar el día último de enero del año de la elección ordinaria, para quedar establecido a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria.

En el caso de que en las sesiones, el Presidente sea suplido por el Secretario del propio Consejo, cualquiera de los miembros del Servicio Profesional Electoral que designe el Consejo, podrá realizar las funciones del Secretario. Esta disposición no la contemplaba el Código de 1990.

Por lo que se refiere a las atribuciones de los Consejos Locales, citamos las respectivas modificaciones:

- 1.- La designación de los Consejeros Ciudadanos que integran los Consejos Distritales , se realizará en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, y no en el mes de febrero del año de la elección como se señalaba anteriormente.
- 2.- Se les concedió en 1993, la atribución de declarar la validez de la elección de Senadores, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales.

En cuanto a las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Locales:

- a.- Se incorporó la de registrar a los ciudadanos que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante la jornada electoral.
- b.- Se añadió la de informar al Director General del IFE de los recursos de inconformidad interpuestos en la elecciones de Senadores.
- c.- Se sumó a la atribución de expedir la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a Senadores que hubiesen obtenido mayor número de votos, la de expedir la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría, conforme al computo y declaración de validez del Consejo Local.

#### 6.11. LOS ORGANOS DEL IFE EN LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

El artículo 108 señala que en cada uno de los 300 distritos electorales , el Instituto contará con los siguientes órganos: la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

Por lo que se refiere a las atribuciones de las Juntas Distritales Ejecutiva, se incorporó con la reforma del 93 la de determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal, para lo cual se seguirían los siguientes criterios: a) el valor unitario del voto para Diputado, fijado para efectos del financiamiento público. b) Los índices de inflación que señale el Banco de México. c) El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país, al 31 de octubre del año anterior al de la elección. d) La duración de la campaña. e) Las bases que determine el Consejo General conforme a las variables geográficas, salariales y de densidad poblacional de cada distrito, aplicando tres valores a cada variable, que serán fijados por el Consejo General y comunicándolo éste a las Juntas Distritales Ejecutivas para determinar un factor promedio de dichos valores, mismo que se aplicará a la cantidad que resulte de mul-

tiplicar el valor unitario del voto para Diputado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, correspondiente al distrito de que se trate , al día último de octubre del año previo al de la elección.

La integración de los Consejos Distritales, que en 1990 se preveía de la siguiente forma: con cinco Consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales, se modificó en 1993 para que los Consejos Distritales se integren con dos Consejeros que serán los Vocales Ejecutivo y Secretario de la Junta Distrital Ejecutiva, nueve Consejeros Ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales, contando con la participación con voz pero sin voto, de los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital.

Respecto de los requisitos que deben satisfacer los Consejeros Ciudadanos , se añadió el de no haber sido postulados como candidatos para algún cargo de elección popular, en los último seis años anteriores a la designación.

En cuanto al funcionamiento de los Consejos Distritales, se modificó en 1993 la fecha de inicio de sesiones, ya que anteriormente era a más tardar el último día de febrero del año de la elección ordinaria, quedando en que iniciarán sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria.

Asimismo se modificó el inciso 3 del artículo 115 del COFIPE, determinándose que en las sesiones de los Consejos Distritales el Presidente puede ser suplido por el Secretario del propio Consejo, pudiendo realizar las funciones del Secretario, cualquiera de los miembros del Servicio Profesional Electoral que designe el Consejo.

En cuanto a las atribuciones de los Consejos Distritales, se añadió la de insacular a los funcionarios de casilla, así como la de emitir la declaración de validez de las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa.

Finalmente , mencionamos que se adicionó la atribución de los Presidentes de los Consejos Distritales de expedir las constancias de validez de la elección a la fórmula de candidatos a Diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Distrital.

## 6.12. EL PADRON ELECTORAL.

El artículo 41 Constitucional dispone , refiriéndose al IFE , que "agrupará para su desempeño, en forma integral y directa además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral".

En consecuencia el artículo 135 del COFIPE, establecía desde 1990 que : 1.- El Instituto Federal Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.

2.- El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 Constitucional sobre el Padrón Electoral.

Las reformas de 1993, añadieron dos incisos al citado artículo 135. Mediante el inciso tercero se estipula el carácter confidencial de los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, salvo en los casos de juicios, recursos o procedimientos en que el IFE fuese parte, para cumplir con las obligaciones del COFIPE en materia electoral, y por la ley General de Población en lo que se refiere al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

En el cuarto inciso se dispone que la información del padrón electoral será utilizada únicamente para las respectivas funciones de los miembros de los Consejos General, Locales o Distritales, así como de las Comisiones de Vigilancia.

Asimismo , se modificó el artículo 144, que anteriormente disponía que las credenciales de elector se entregarían personalmente en el domicilio de los ciudadanos. Con la reforma de 1993, se dispuso que era obligación de los ciudadanos acudir a las oficinas o módulos que determine el IFE, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía.

Fue modificada la disposición relativa al destino de las credenciales para votar que no fuesen recogidas, puesto que anteriormente se determinaba que deberían de ser destruidas por la Dirección Ejecutiva ante la respectiva Comisión de Vigilancia, con la reforma se dispuso que deberían ser depositadas en un lugar que garantizara su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva.

Se modificó el periodo de actualización del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, de enero y febrero de cada año por el lapso anual que va del primero de noviembre al 15 de enero siguiente

Fue modificado el artículo 151 relativo a la solicitud de rectificación ante el IFE por parte de aquellos ciudadanos que habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores, así como aquellos que consideren haber sido incluidos o excluidos indebidamente. En 1993 se añadió que para tal rectificación también se incluía aquellos que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su credencial para votar.

De igual modo se modificó el lapso para presentar la solicitud de rectificación, mientras el Código en 1990 determinaba como tal los veinte días en que se exhibían públicamente las listas nominales de electores, en 1993 la solicitud de expedición o rectificación se podrá presentar en cualquier tiempo durante los dos años previos al del proceso electoral. En el año de la elección la solicitud de expedición podrá realizarse hasta el 15 de febrero, mientras que los ciudadanos que no aparezcan en las listas nominales de electores, no obstante haber obtenido oportunamente su credencial y aquellos que consideren indebida su inclusión o exclusión en la lista nominal de electores, podrán presentar solicitud de rectificación a más tardar el 15 de marzo.

Fue ampliado de diez a veinte días naturales el plazo para que la oficina ante la que se haya solicitado la rectificación, resuelva.

Otra modificación que destacamos, es la relativa a la adición de un quinto inciso al artículo 158. Dicho artículo se refiere a la posibilidad que los partidos políticos tienen para revisar las listas nominales de electores, y en su caso formular las observaciones que consideren pertinentes, mismas que revisará la Dirección Ejecutiva, procediendo a las modificaciones procedentes. El inciso añadido dispone que los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, el informe relativo a las modificaciones a las listas nominales de electores. Para la interposición de dicho recurso se requiere que se acredite que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones respectivas.

Por lo que se refiere al artículo 159, también sufrió modificaciones, consideramos que las más importantes son: la ampliación de veinte a treinta días después de que reciben las listas nominales de

electores por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que los partidos políticos formulen observaciones respecto de las mismas.

Asimismo se posibilitó a los partidos políticos para que impugnen ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, el informe relativo a las modificaciones procedentes. En caso de no impugnarse el citado informe o, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del IFE sesionará para declarar que el Padrón Electoral y las listas nominales de electores son válidos y definitivos.

#### 6.13. EL PROCESO ELECTORAL.

El artículo 173, que no sufrió cambios, define el proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

A continuación exponemos los cambios más significativos, que desde nuestro punto de vista y respecto del proceso electoral, se introdujeron en el COFIPE en 1993.

El COFIPE de 1993 señala en su artículo 174 que el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección de Presidente de la República. Este proceso comprende las siguientes etapas: preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al de la elección federal ordinaria y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y decla-

raciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

La etapa de calificación de la elección de Presidente de la República, se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando éste declara la validez de la elección.

En el artículo 175, se añadió el inciso tercero que estipula que los partidos políticos promoverán la participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.

Se modificó la fecha en que deberán presentar los partidos políticos su plataforma electoral, anteriormente estaban obligados a hacerlo durante los últimos diez días del mes de febrero del año de la elección, mientras que en 1993 se estableció que dicho registro deberá presentarse ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección.

Por otra parte, fue modificado el artículo 190 para reglamentar lo relativo a las encuestas o sondeos de opinión.

Según el COFIPE de 1990, únicamente se establecía que "durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral, quedaba prohibido llevar a cargo o aplicar cualquier tipo de encuesta o sondeo que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de los que se hayan realizado".

En la legislación de 1993, el tercer inciso del artículo 190 determina que quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales que se realice desde el inicio de las campañas, hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Director General del IFE, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.

En el cuarto inciso se prohíbe publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional.

Por lo que se refiere a la jornada electoral, se añadió en el artículo 212 que "durante el día de la elección se levantará el acta de la jornada electoral, que contendrá los datos comunes a todas las elecciones y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones".

El acta de la jornada electoral contendrá los siguientes apartados: el de instalación y el de cierre de votación.

Por lo que se refiere a los actos posteriores a la elección y los resultados electorales el Código de 1990 determinaba que el cómputo de las casillas por parte de los Consejos Distritales se realizaría según las siguientes reglas:

- 1.- El presidente del Consejo Distrital recibía las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato daba lectura en voz alta al resultado de la votación que aparecía en ellas, procediendo a ordenar la suma correspondiente para informarlo a la Dirección General del IFE.
- 2.- El Secretario anotaba dichos resultados en el lugar correspondiente en la forma destinada para tal efecto, conforme al orden numérico de las casillas.
- 3.- Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo contaban con las formas adecuadas para anotar en ellas los resultados de la votación en las casillas.

Por su parte el Código de 1993 estipuló dichas reglas de cómputo de la siguiente forma:

- 1.- El Consejo Distrital autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos políticos podrán acreditar a sus representantes suplentes para que estén presentes durante dicha recepción.
- 2.- Los funcionarios electorales designados, recibirán las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a realizar la suma correspondiente para informar de inmediato a la Dirección General del Instituto.
- 3.- El Secretario o el funcionario autorizado para ello, anotará esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas.
- 4.- Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, contarán con los formatos adecuados para anotar en ellos los resultados de la votación en las casillas.

Por lo que respecta al cómputo distrital de la votación para Diputados, se añadieron al artículo 247 dos incisos. Uno de ellos para establecer que cuando existan errores o alteraciones evidentes en las

actas de escrutinio y cómputo, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo. El segundo para determinar que el Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los correspondientes requisitos de elegibilidad.

Finalmente hacemos notar que al último inciso de dicho artículo, se adicionó la disposición relativa a que en el acta circunstanciada se hará constar la declaración de validez de la elección.

En el artículo 255 , relativo al cómputo de la votación para Senador, se añadió que además del cómputo, se hará la declaratoria de validez de la propia elección.

De igual modo , se añadió al artículo 256 que el Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y que los candidatos con mayor número de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 del Código. En consonancia con lo dispuesto en el artículo relativo a la elección de Diputados, se determinó que el Consejo Local hará constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y la declaratoria de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmulas para Senador que hubiesen obtenido el triunfo.

Como consecuencia de la reforma relativa a las Senadurías para la primera minoría, se contempla en el artículo 257 lo referente a la expedición de las constancias de asignación a "la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad", previendo que en caso de que los candidatos fuesen inelegibles, la constancia se expedirá a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva.

#### 6.14. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

En el Código de 1993 se definieron con amplitud las atribuciones del Tribunal Federal Electoral que anteriormente solo se enuncian como la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas en el propio Código. Con la reforma se dispuso que el T.F.E. tiene a su cargo sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable entre otros: los recursos que se presenten durante el proceso electoral, en la etapa de preparación de la elección, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales; los recursos que se presenten de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 Constitucional, los cuales se refieren a im-

pugnaciones de declaraciones de validez, otorgamiento de constancias y/o asignación de Diputados o Senadores así como recursos interpuestos por los partidos políticos cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección.; los recursos que se presenten en procesos electorales extraordinarios; los recursos que se interpongan durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios por actos o resoluciones de los órganos electorales.

Con respecto a la competencia de la Sala Central, expuesta en el inciso 5.2.5., destacamos que el Código de 1993 incluyó la resolución en su caso del recurso de revisión , así como los recursos que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del IFE. Asimismo amplió el tiempo en el que pueden ser presentados los recursos de apelación que deberá resolver la Sala Central, puesto que anteriormente se limitaba a los que fueran presentados en los dos años anteriores al proceso electoral. Con la reforma se dispuso que resolvería los recursos de apelación que se interpongan durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios.

Por lo que se refiere a las Salas Regionales, de manera similar , en la reforma de 1993 se incluyó, en lo que respecta a su competencia, la resolución de los recursos de revisión que se interpongan en la circunscripción plurinominal de su sede.

Se adicionaron otros incisos al artículo 267. Destacamos únicamente que en uno de ellos se señaló como competencia de dichas salas: desechar, sobreseer, tener por no interpuestos, o por no presentados, cuando proceda , los recursos, escritos de terceros interesados o coadyuvantes.

Con respecto a los Magistrados del Tribunal, el Código de 1990 estipulaba que serían designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, con la reforma de 1993 quedó establecido que lo harían la Cámara o en su caso la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta última no se contemplaba como propo- nente en el anterior COFIPE.

Con respecto a los jueces instructores se consideró un mayor número al pasar de por lo menos cinco jueces por cada Sala del T.F.E. , durante el proceso electoral, a por lo menos ocho.

## 6.15. CONTENCIOSO ELECTORAL.

### Sistema de medios de impugnación.

De acuerdo al COFIPE de 1993, los artículos 294 y 295 prevén que:

1.- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán con los siguientes medios de impugnación:

- a) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto.
- b) El recurso de apelación, que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa de la solicitud de expedición de credencial para votar, o la rectificación ante la oficina del IFE responsable de la inscripción cuando habiendo cumplido con los requisitos no hubieren obtenido oportunamente su credencial, o teniendo la credencial no aparezcan en la lista nominal de electores que les corresponda, o cuando consideren que hubo un error de inclusión o exclusión de la lista nominal de electores correspondiente.
- c) El recurso de apelación que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, en contra del dictamen que elabora la Comisión de Consejeros respecto de los informes de gastos anuales y de campaña de los partidos políticos, y para impugnar el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores respecto de las observaciones formuladas por los partidos políticos sobre las listas nominales de electores.

Cabe mencionar que el artículo 158 faculta a los partidos políticos para impugnar ante la Sala Central del T.F.E. dicho informe. En el recurso que se interponga se deberá acreditar que se hicieron valen en tiempo y forma las observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales, señalándose hechos y casos concretos e individualizados.

d) El recurso de apelación, que las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer únicamente cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

2.- Durante el proceso electoral:

a) Recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto.

b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, que se podrá interponer:

- Por los ciudadanos, para impugnar actos del Registro Federal de Electores, después de agotada la solicitud de expedición de credencial para votar o de rectificación.

- Por los partidos políticos para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto, el dictamen relativo al financiamiento y aplicación de recursos de los partidos políticos y el informe relativo a las modificaciones de las listas nominales de electores producto de las observaciones de los partidos políticos.

c) Recurso de inconformidad, que los partidos políticos podrán interponer para impugnar:

- Los resultados del cómputo distrital por nulidad de la votación en una o varias casillas.

-La declaración de validez de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, por las causas de nulidad previstas por el COFIPE.

-La declaración de validez de la elección de Senadores por las causales de nulidad previstas en el Código.

- Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección presidencial y de Diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de Senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal.

d) El recurso de reconsideración que podrán interponer los partidos políticos para impugnar:

- Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se pueda dictar una resolución que modifique el resultado de la elección.

- La asignación de Diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

Este recurso solo es procedente cuando la resolución de la Sala central o regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad válidas que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección, o cuando se haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó, o cuando haya anulado indebidamente una elección, o cuando el Consejo General del Instituto haya asignado Diputados por representación proporcional, sin tomar en cuenta resoluciones de las Salas del Tribunal o contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y el Código.

Por lo que se refiere a las partes en el procedimiento, el artículo 312 no sufrió modificaciones en cuanto a considerar las mismas partes: actor, autoridad y tercero interesado.

Causas de improcedencia.

Las causas de improcedencia señaladas en el inciso 5.2.6.3., sufrieron en 1993 las siguientes modificaciones : Se adicionó como causa de improcedencia para ser desechados de plano los recursos el que: a) No se interpongan por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto, dictó la resolución o realizó el cómputo que se impugna.

Al inciso e) se le adicionó el último párrafo que estipula que "No se requerirá de pruebas cuando el recurso verse en forma exclusiva sobre puntos de Derecho".

Se incluyó como causa de improcedencia el impugnar más de una elección con un mismo recurso. Asimismo el que en el recurso de reconsideración no se hayan agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación señaladas en el Código, los agravios no estén debidamente fundados, no resulten determinantes o no se modifique el resultado de la elección al no actualizarse los presupuestos señalados en el párrafo 2 del artículo 323. Dichos supuestos consisten en que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad debidamente probadas y puedan modificar el resultado de la elección, o bien haya otorgado indebidamente constancias de

mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta de la que originalmente se le otorgó, o bien haya anulado indebidamente una elección. De igual modo es un supuesto el que el Consejo General del IFE haya asignado Diputados por el principio de representación proporcional sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso hubieren dictado las Salas del Tribunal; o lo haga contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y en el Código.

De las pruebas.

Al respecto el Código de 1993 presentó los siguientes cambios: primeramente se precisó que serán actas oficiales las originales autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección. Esta disposición hace referencia a las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales que serán consideradas como documentales públicas.

Se añadieron los incisos cuarto y quinto al artículo 327, con lo cual se determinó que se considerarán pruebas técnicas todos aquellos medios de reproducción de imágenes y que tienen por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos. Y que la prueba presuncional se entiende, además de las que pueda deducir el juzgador de los hechos comprobados, las declaraciones que consten en acta levantada ante el fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes y siempre y cuando éstos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.

De las resoluciones.

Con la reforma de 1993 se modificó el plazo para resolver el recurso de inconformidad, ya que anteriormente se exigía que dichos recursos deberían ser resueltos en un plazo no mayor a ocho días contados a partir de que eran presentados, con la reforma se dispuso que todos los recursos de inconformidad deberán quedar resueltos a más tardar el día 10 de agosto del año del proceso electoral, con excepción de los que se refieran a las elecciones de Diputados, que deberán ser resueltos a más tardar el día 5 del citado mes.

Otro cambio consistió en la adición de un cuarto inciso al artículo 331 para disponer que los recursos de reconsideración serán resueltos por mayoría simple de los integrantes de la Sala de Segunda Instancia. Teniendo como plazo para su resolución el 19 de agosto del año de la elección cuando se trate

de recursos de reconsideración relativos a elecciones de Diputados de mayoría relativa o por circunscripción plurinominal. El resto de los recursos deberán ser resueltos a más tardar tres días antes de que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto de los efectos de las resoluciones de fondo del Tribunal Federal Electoral que recaigan a los recursos de inconformidad, se añadió el de hacer la corrección de los cómputos distritales de la elección presidencial, de Diputados de mayoría, de los cómputos de entidad federativa y de los cómputos de circunscripción plurinominal cuando sean impugnados por error aritmético.

Finalmente citamos el artículo 335-A, que fue añadido en la reforma de 93, haciendo referencia a los efectos que pueden tener las resoluciones de fondo del Tribunal Federal Electoral que recaigan a los recursos de reconsideración: a) Confirmar el acto o resolución impugnado.

b) Modificar o revocar la resolución impugnada.

c) Modificar la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del IFE.

La Nulidad.

Al respecto destacamos que con la reforma de 1993 a las causales de nulidad de una elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, así como de Senadores, se añadió una más, consistente en que los dos integrantes de la fórmula de candidatos resultaren inelegibles.

## CAPITULO VII.

### LA REFORMA POLITICA DE 1994.

#### 7.1. LA SITUACION POLITICA.

La aparición del grupo armado autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el primero de enero de 1994, significó una llamada de atención al sistema respecto de rezagos políticos y sociales no atendidos, poniendo en riesgo la estabilidad de las instituciones políticas.

Respecto de la situación social y política, Carlos Fuentes afirma : " Los éxitos de Salinas no alcanzaron a ocultar algunos hechos reacios a la evaporación triunfalista: la economía no se desarrolló, pese a las reformas , al nivel alcanzado por países como Chile ( donde hubo reformas comparables a las de Salinas ) o Brasil ( donde no las hubo, pero la economía creció de todos modos ). La deuda social se acrecentó : disminuirla sigue siendo imperativo de cualquier gobierno mexicano que desee, al fin, conciliar crecimiento y justicia (...) Llegamos al 94 con partidos en crisis, diecisiete gobernadores interinos, y una imprecisa nube en torno a lo que peyorativamente se llamó 'concertación' ".<sup>111</sup>

El 27 de enero los partidos políticos , con excepción del PPS, firmaron el Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia, que buscaba la incorporación del EZLN a un proceso de pacificación para la corrección de los problemas sociales del país , estableciendo a la vez una serie de compromisos para garantizar una elección imparcial.

"En enero de 1994, la sublevación armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional creó condiciones externas al sistema político que llevaron a las principales fuerzas políticas a entablar relaciones de cooperación en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esas condiciones obliga-

<sup>111</sup> Fuentes , Carlos. Nuevo tiempo Mexicano. 1era edición. De. Aguilar. México, 1994. p.75.

ron a los partidos políticos a tomar conciencia de un interés común a todos ellos: la preservación de una manera de hacer política dentro de las instituciones".<sup>112</sup>

La sociedad civil fue a su vez un elemento que influyó en la reforma política de 1994, a través de la prensa, una opinión pública más demandante y atenta a los fenómenos políticos del momento, la participación de organizaciones como el grupo San Angel, etc.

Aunado a lo anterior, el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República en marzo del citado año puso de manifiesto una atmósfera de conflicto político a la que se buscó dar respuesta con una nueva reforma política que significó avances significativos en el establecimiento de condiciones para dar mayor credibilidad al proceso electoral, y cuyos más importantes rubros serán expuestos en el presente capítulo.

## 7.2. TOPE DE LOS GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES .

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 182-A del COFIPE, el Consejo General del Instituto sesionó para determinar el tope de los gastos de campaña para la elección de Presidente de la República en el año de 1994, el día 27 de enero del mismo año, publicándose el respectivo acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero.

Mediante dicho acuerdo se determinó que la cantidad de N. \$ 134' 460, 560.34 ( Ciento treinta y cuatro millones cuatrocientos sesenta mil quinientos sesenta nuevos pesos 34/100 m.n.) sería el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República en 1994.

Dicha cantidad fue el resultado de la siguiente fórmula: se aplicó a los NS\$ 6.39 ( seis nuevos pesos 39 /100 m.n.) que es el valor unitario del voto de Diputado de mayoría relativa adoptado en enero de 1992, el índice inflacionario de 19.1%, determinado por el Banco de México para los meses correspondientes de 1992 y 1993. El resultado fue el valor unitario del voto actualizado de N. \$ 7.61 ( siete nuevos pesos 61/100 m.n.) . Esta cantidad se multiplicó por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993, que fue de 44' 172,326 dando como resultado N.\$336'151,400.86, cantidad que se multiplicó por el valor asignado convencionalmente al elemento

<sup>112</sup> Prud'homme, Jean-Francois. Op. Cit. p. 119.

duración de la campaña, que fue de 0.40, lo que es igual al tope ya señalado anteriormente. Cabe mencionar que el valor por duración de la campaña fue modificado, ya que originalmente se había considerado un factor de 1.974.

Por lo que se refiere a la determinación de la metodología y los valores de las variables para fijar el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados de mayoría relativa por parte de las Juntas Distritales Ejecutivas del IFE, lo que también se fundamenta en el artículo 182-A del Código, se acordó en sesión del 23 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1994 que se realizaría en base a los siguientes elementos: 1.- El valor unitario del voto para Diputado para el trienio 1992-1994 que fue de N.\$6.39 ( seis nuevos pesos 39/100 m n.).

2.- La suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993 .

3.- Para la variable correspondiente al área geográfica salarial se determinaron los siguientes valores:

1.00 para el área "A".

0.92 para el área "B"

0.84 para el área "C".

4.- En los distritos electorales federales cuya población correspondía a distintas áreas salariales, se aplicará el valor del área en que se ubique la cabecera del distrito correspondiente.

5.- Para la variable de densidad poblacional , se determinaron los siguientes valores:

1.00 para distritos de uno a 150 habitantes por Km. cuadrado.

.66 para distritos de 151 a 5,000 habitantes por Km. cuadrado.

.33 para distritos con más de 5,000 habitantes por Km. cuadrado.

6.- Para la variable de condiciones geográficas, se determinaron los siguientes valores:

a) 1.00 para distritos con extensión territorial de más de 15,000 Km. cuadrados o más de 500 y hasta 15,000 Km. cuadrados, siempre y cuando las vías de acceso a los centros de población estén constituidas por carreteras pavimentadas en un porcentaje del 33.33% o menos.

b) .66 para distritos con más de 500 y hasta 15,000 Km. cuadrados siempre y cuando las vías de acceso a los centros de población estén constituidas por carreteras pavimentadas en un porcentaje de entre el 33.34 % y hasta el 66.66 %.

c) .33 para distritos de más de 500 y hasta 15,000 km. cuadrados o de uno a 500 km. cuadrados, siempre y cuando las vías de acceso a los centros de población estén constituidas por carreteras pavimentadas en un porcentaje del 66.67 % o más.

Con base en estos elementos, las Juntas Distritales Ejecutivas determinaron el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados de mayoría relativa en el distrito de que se trate.

Como ejemplo de lo que las Juntas Distritales determinaron mencionamos algunos casos de los topes publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1994.

Estado	Distrito electoral	Tope de gastos de campaña de elección de Diputados.
Aguascalientes	II	N.\$ 926,563.31
Colima	V	N.\$ 987,340.88
D.F.	X	N.\$ 946,919.15
Jalisco	VI	N.\$ 784,080.22
Tlaxcala	II	N.\$ 1' 335,587.95

Por lo que se refiere a la determinación de los topes máximos de gastos de campaña por cada fórmula de candidatos para la elección de Senadores , las Juntas Locales Ejecutivas del IFE , sumarian las cantidades que se hubieren fijado como topes de gastos de campaña de Diputados de mayoría relativa de cada uno de los distritos electorales que compongan la respectiva entidad federativa.

En esa virtud , en la misma fecha en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los topes de gastos de campaña para las elecciones de Diputados de mayoría relativa, fueron publicados los topes correspondientes a las elecciones de Senadores por cada entidad . Citamos algunos ejemplos de los valores determinados:

Campeche N. \$ 2' 070,955.34

Chihuahua N. \$ 9' 098,835.17

D.F: N.\$ 23'076,844.64

Sonora N.\$ 7'038,387.34

### 7.3. LA FISCALIA ESPECIAL PARA DELITOS ELECTORALES.

Mediante acuerdo del Consejo General del IFE, en sesión celebrada el 17 de marzo de 1994 y publicado el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo del mismo año se dispuso que el Presidente del citado Consejo General promoviese ante la Procuraduría General de la República, la creación de una Fiscalía especial para la investigación de delitos electorales. Dicha propuesta debería considerar las siguientes bases generales:

- 1.- Dotar al Fiscal especial de plena autonomía técnica.
- 2.- Otorgarle un nivel equivalente al de Subprocurador.
- 3.- Proveerle de los recursos humanos y materiales indispensables para el desarrollo de sus funciones.
- 4.- Que la Procuraduría General de la República adoptara un acuerdo interno para que todas las denuncias relativas a delitos electorales que se presentaran ante oficinas de la P.G.R. fuesen remitidas a la Fiscalía especial en un término no mayor de las 72 horas, contadas a partir de su presentación.
- 5.- Que se autorice a la Fiscalía especial a rendir informes mensuales ante el Consejo General del IFE, respecto del número y naturaleza de las denuncias, el estado de las averiguaciones previas y, en su caso de las consignaciones efectuadas.

### 7.4. SELECCIÓN DE LOS CIUDADANOS QUE INTEGRAN LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

En la sesión del Consejo General del IFE celebrada el 17 de marzo de 1994, se tomó el acuerdo por el cual se establecieron los procedimientos para la doble insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla. Previamente se había efectuado un sorteo público en el Consejo General, con la presencia de los medios de comunicación, resultando sorteados los meses de noviembre y diciembre para ser la base para la selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla.

El fundamento legal de dicho procedimiento se encuentra en los artículos 5, 36 y 41 Constitucionales, así como 5,68,69,73,118,119,120 y 193 del COFIPE.

Mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 28 de marzo de 1994 se dispuso que del 1ero. al 30 de abril de 1994, las Juntas Distritales Ejecutivas procedieran a insacular de las listas nomina-

les de electores a los ciudadanos participantes . Como ya se mencionó los meses seleccionados fueron los de noviembre y diciembre, de tal suerte que todos los ciudadanos que aparecieran en las listas nominales de electores ,con corte al 28 de febrero de 1994, cuyo mes de nacimiento fuera noviembre serían seleccionados hasta completar el 15 % de la sección electoral o al menos la cantidad de 50. Si los nacidos en el mes de noviembre igualan o superan el 15 % de la sección, se formaría el listado en riguroso orden alfabético. En caso de que los nacidos en el mes de noviembre no sean suficientes para alcanzar el 15 %, se seleccionara a los ciudadanos nacidos en el mes de noviembre más los que hubieren nacido en diciembre, en riguroso orden alfabético hasta completar el porcentaje señalado.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará y entregará a las Juntas Distritales, los listados con los nombres de los ciudadanos seleccionados, a quienes se les convocaría a un curso de capacitación electoral.

A dicho curso asistieron un total de 2'514,828 ciudadanos en todo el país.

Posteriormente se efectuaría una segunda insaculación de entre el listado de los ciudadanos que hubieren asistido a la capacitación. Para tal fin en la sesión del Consejo General del IFE , a celebrarse en el mes de junio, se sortearían las 29 letras del alfabeto, para determinar una de ellas , que sería la base para seleccionar a los integrantes definitivos de las mesas directivas de casilla.La letra seleccionada fue la "T".

Los Consejos Distritales seleccionarían durante el mes de junio, para cada sección electoral a ocho ciudadanos por casilla, posteriormente las Juntas Distritales determinarían según el grado de escolaridad de los ciudadanos, las funciones que cada uno de ellos desempeñaría en la casilla.

Una vez realizada la integración de las mesas directivas de casilla, las Juntas Distritales Ejecutivas ordenarían la publicación de los listados el día 1ero. de julio de 1994.

Finalmente el acuerdo en cuestión señalaba que los representantes de los partidos políticos en los Consejos respectivos, podrían vigilar el desarrollo del procedimiento expuesto

Las mesas directivas de casilla quedaron integradas con un total de 771,320 funcionarios, entre propietarios y suplentes.

#### 7.5. AUDITORIA EXTERNA AL PADRON ELECTORAL.

El 23 de marzo de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo el Consejo General de IFE mediante el que se dispuso la realización de una auditoria externa al padrón electoral .

En dicho acuerdo se mencionan como antecedentes que la Comisión de Consejeros Magistrados encargada de recabar el parecer de los miembros del Consejo General, respecto de las propuestas presentadas en la sesión del 23 de diciembre de 1993, encontró relevante la iniciativa consistente en efectuar una auditoria externa al padrón electoral. Asimismo , en virtud de considerar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores no debía de participar en dicha auditoria, se formuló un proyecto de bases de licitación para la ejecución de la auditoria externa al padrón electoral.

Con base en lo anterior se acordó ordenar la realización de una auditoria externa al padrón electoral federal, misma que sería licitada.

Se determinó que el objetivo de dicha auditoria sería el de "establecer , con base en métodos de auditoria de validez generalmente aceptados, el grado de confiabilidad del padrón electoral y de las listas nominales de electores disponibles en los plazos de realización de la auditoria; en su caso , las causas de las fallas e inconsistencias que se llegaran a encontrar, y sugerir al Consejo General las medidas correctivas para subsanarlas".

La auditoria deberían realizarla las empresas mexicanas o instituciones de educación superior de reconocida capacidad profesional y técnica , que cumplieren con las bases de licitación respectivas.

El plazo para entregar el informe final se fijó para el día 11 de mayo de 1994, mismo que debería ser entregado a cada uno de los miembros del Consejo General para su análisis.

Asimismo fue creado un Consejo Técnico del Padrón Electoral, integrado por once ciudadanos de reconocido prestigio y reputación, designados por el Consejo General a propuesta del Presidente.

Su propósito fue el de supervisar la adecuada ejecución de la auditoria externa al padrón electoral, además de desarrollar trabajos como: elaborar lineamientos con bases técnicas para la verificación de las listas nominales; valorar el desempeño de los órganos técnicos del Registro Federal de Electores y de su personal ; formular un proyecto para la constitución de un Sistema Nacional de Consulta Ciudadana del Registro Federal de Electores.

#### 7.6. LOS VISITANTES EXTRANJEROS.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1994, se establecieron las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados, interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal.

Se define al visitante extranjero invitado como toda persona física o moral extranjera, interesada en conocer las elecciones federales y que haya sido acreditada para tal efecto por el Consejo General del IFE.

Las bases para dicha acreditación son las siguientes:

- 1.- EL Consejo General del IFE haría pública una convocatoria dirigida a: representantes de organizaciones internacionales, representantes de organizaciones continentales o regionales, representantes de órganos legislativos de otros países, representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países, representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral, representantes de instituciones o asociaciones privadas o no gubernamentales que realicen actividades político-electorales o en la defensa de los derechos humanos y/o a personalidades extranjeras reconocidas y con prestigio por su contribución a la paz relacionadas con actividades político electorales y en la defensa de los derechos humanos.
- 2.- Los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas podrían invitar a personas extranjeras que cumplan con los requisitos correspondientes.
- 3.- Se fijó como plazo el 30 de julio de 1994 para presentar ante el Presidente del Consejo General del IFE la respectiva solicitud escrita.

Se determinaron en el acuerdo los siguientes requisitos para ser visitante extranjero:

- 1.- Gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades político-electorales o en la defensa de los derechos humanos.
- 2.- No perseguir fines de lucro.
- 3.- Acreditar plenamente la personalidad que ostenten los invitados cuando representen a alguna organización o entidad.

Las obligaciones a que quedaron sujetos los visitantes extranjeros acreditados fueron:

- 1.- No inmiscuirse en los asuntos políticos del país.
- 2.- No interferir en las tareas desempeñadas por la autoridad electoral, ni en las de los partidos políticos, candidatos o los ciudadanos mexicanos.
- 3.- Realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.

Finalmente mencionamos que los visitantes extranjeros tenían la posibilidad de entrevistarse con funcionarios electorales para conocer las instituciones y procedimientos electorales, así como reunirse con los representantes de partidos políticos para conocer sus organizaciones.

En caso de incumplimiento de sus obligaciones, los visitantes extranjeros perderían su acreditación.

Como resultado del acuerdo en cuestión, se registraron y participaron un total de 934 visitantes extranjeros en los comicios del 21 de agosto de 1994.

#### 7.7. LINEAMIENTOS GENERALES APLICABLES A NOTICIEROS DE RADIO Y TELEVISION EN MATERIA DE INFORMACION SOBRE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

El 8 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se formularon exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación y en particular por lo que hace a los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

El 15 de febrero de 1994, la Comisión de Radiodifusión del IFE, entregó por acuerdo unánime de los nueve partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la difusión de las actividades de campañas electorales. Dichos lineamientos son la objetividad; la calidad uniforme en el manejo de la información; la posibilidad de aclaraciones; destinar una sección especial a las campañas políticas; manejo equitativo de los tiempos de transmisión; importancia de las noticias; responsabilidad de los partidos políticos y de los medios de comunicación electrónicos; especificación de las informaciones noticiosas pagadas y respeto a la vida privada.

En consideración a la garantía de libre manifestación de las ideas, así como el derecho a la información, a la función social que tienen los medios de comunicación de informar atendiendo al interés general y a la existencia de un amplio reclamo social ante situaciones de falta de equilibrio y objetividad en la difusión de la información relativa a las campañas electorales de los distintos partidos políticos, se acordó:

- 1.- Recomendar a los medios de comunicación a cumplir con su función social de informar de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa respecto de las actividades de campaña de los partidos políticos.
- 2.- Recomendar a los medios de comunicación electrónica respetar los lineamientos aceptados por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión el 14 de febrero de 1994, para ser aplicados en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, a fin de no violar el derecho a la información de los mexicanos.
- 3.- Instruir a la Comisión de Radiodifusión del IFE para que el 30 de junio a más tardar, entregara a los miembros del Consejo General un informe sobre el monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión respecto de la difusión de las campañas electorales. A partir de la fecha señalada, debería de informarse quincenalmente hasta la conclusión de las campañas.
- 4.- Fijar la obligación para la Comisión de Radiodifusión para que presentara en cada sesión ordinaria del Consejo General, un informe consolidado del monitoreo, así como la formulación de las recomendaciones conducentes para lograr los objetivos materia del presente acuerdo.

#### 7.8. INTEGRACION DE LOS ORGANOS COLEGIADOS DEL IFE.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994, se reformaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 Constitucional.

En lo que se refiere a los órganos colegiados del IFE, la reforma determinó que el órgano superior de dirección del Instituto se integraría por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Asimismo se estipuló que los órganos de vigilancia se integrarían mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Como lo determina el artículo 74 del COFIPE, el Consejo General se integra por un Consejo del Poder Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación; cuatro Consejeros del Poder Legislativo: dos del Senado y dos de la Cámara de Diputados. En cada Cámara el partido mayoritario propone un Consejero y el otro es propuesto por la primera minoría; seis Consejeros ciudadanos y un representante de cada uno de los partidos políticos.

Con la reforma de 1994 se incluyó la figura de los Consejeros ciudadanos que substituyeron a los Consejeros magistrados. Modificándose también el origen de la propuesta de los mismos, que anteriormente formulaba el Presidente de la República y que ahora sería responsabilidad de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Misma que los designó con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

Como resultado de dicha votación se designaron a los siguientes Consejeros Ciudadanos : Miguel Angel Granados Chapa, José Woldenberg, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasistas, Santiago Creel y Fernando Zertuche.

Otra modificación digna de mención fue la que determinó que los representantes de los partidos políticos en el Consejo General conservaron el derecho a voz y dejaron de tener derecho al voto, con lo que se aseguró la capacidad de decisión a los Consejeros Ciudadanos.

De igual modo los representantes de los partidos políticos en los Consejos Locales y Distritales dejaron de tener derecho a voto, dejándose el peso de las decisiones a seis Consejeros Ciudadanos con derecho a voz y voto.

#### 7.9. REFORMAS AL CODIGO PENAL.

En la reforma electoral de 1990, se adicionó el título vigesimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, el cual hace referencia a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

Con dicha adición se establecieron sanciones para quienes : votaran a sabiendas de no cumplir con los requisitos de ley; votaran más de una vez en una misma elección; hicieran proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar de la formación de los votantes; obstaculizaran o interfirieran el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio. Asimismo a quienes siendo minis-

tros de culto indujeran el voto . De igual modo se previó sancionar a los funcionarios electorales que a juicio del juez : alteraran ,sustituyeran destruyeran o hicieran uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; se abstuvieran de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso; obstruyeran el desarrollo normal de la votación sin causa justificada; alteraran los resultados electorales; no entregaran o impidieran la entrega oportuna de documentos oficiales, sin causa justificada; en ejercicio de sus funciones ejercieran presión sobre los electores para inducir su voto; instalaran abrieran o cerraran dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley .

También se tipificaron como conductas delictivas, el que los funcionarios partidistas : ejercieran presión sobre los electores para inducir su voto en el interior de la casilla o en el lugar de la formación de los votantes; realizaran propaganda electoral mientras cumplieran con sus funciones en la jornada electoral; sustrajeran o hicieran uso indebido de la documentación oficial electoral; obstaculizaran el desarrollo normal de la votación sin causa justificada; propalaran dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o con respecto a los resultados oficiales de las elecciones; impidieran con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la apertura o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia.

Los servidores públicos que abusaran de sus funciones para obligar a sus subordinados a emitir sus votos por un partido político o candidato, o condicionaran la prestación de un servicio público a la emisión inducida del voto, o destinaran fondos o bienes públicos al apoyo de un partido político o candidato, fueron también objeto de la fijación de sanciones en la legislación referida.

Otra conducta que se penalizó fue la de quienes habiendo sido efectos Diputados o Senadores no se presentaran, sin causa justificada a desempeñar su cargo en los siguientes treinta días después del inicio de las sesiones.

Finalmente se previó sancionar a quienes proporcionaran documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía, o bien a quienes alteren o hagan uso indebido del documento que acredita la ciudadanía.

Como parte de la reforma de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación , el 25 de marzo un decreto por el que se reformaron diversos artículos del Código Penal, relativos a los delitos electorales.

En el artículo 402 que preveía la aplicación de la inhabilitación de uno a cinco años además de las penas señaladas para los respectivos delitos electorales, se adicionó la posibilidad de imponer la destitución del cargo.

En el artículo 403 se amplió la pena corporal a imponer , la cual anteriormente podía ser de seis meses a dos años y con la reforma se estipuló que podía ser de seis meses a tres años. En el mismo artículo las conductas tipificadas como delitos electorales se ampliaron, añadiéndose las siguientes: recoger sin causa prevista por la ley credenciales de elector; solicitar votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa; violar de cualquier manera el secreto del voto; votar o pretender votar con una credencial de la que no sea titular; organizar la reunión y traslado de votantes con el objeto de conducirlos a votar y de influir en el sentido de su voto; introducir o sustraer de las urnas de manera ilícita boletas electorales o destruir o alterar boletas o documentos electorales; obtener o solicitar declaración firmada del elector sobre el sentido de su voto o tratar de comprometerlo con amenazas o promesas e impedir de manera violenta la instalación de una casilla.

Con la modificación del artículo 405 se rigidizaron las penas para los funcionarios electorales que incurrieran en las conductas ilícitas previstas. Así, la pena que anteriormente podía ser de tres meses a cinco años de prisión o de veinte a cien días de multa o ambas, pasó a ser de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años.

Asimismo en dicho artículo, a las conductas sancionadas en que incurrieran los funcionarios electorales, que ya señalamos , se adicionaron las siguientes: coartar los derechos que la ley les concede a los representantes de los partidos políticos; no tomar las medidas conducentes cuando tengan conocimiento de la existencia de condiciones que atenten contra la libertad y el secreto del voto; permitir o tolerar la introducción de boletas electorales en las urnas por ciudadanos que no cumplen con los requisitos de ley; propalar dolosamente noticias falsas en torno a los resultados o desarrollo de las elecciones.

Las penas previstas en el artículo 406, para las conductas ilícitas en materia electoral por parte de funcionarios partidistas, fueron ampliadas de cincuenta a cien días de multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones, a : de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años.

El anterior artículo 407 preveía que los servidores públicos que a juicio del juez incurrieran en los supuestos enlistados, se les impondrían de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años. Con la reforma de 1994 se determinó se impondrían de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años a los servidores públicos que cometiesen los delitos electorales mencionados.

Las conductas tipificadas como delictivas en este artículo no sufrieron en esencia modificaciones.

Por lo que se refiere al artículo 409 que prevé la penalidad a imponer en caso de alteración del documento que acredite la ciudadanía, el cual anteriormente estipulaba la imposición de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones, con la reforma se modificó suprimiendo la alternativa, de tal suerte que se impondrían de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años.

Asimismo fueron adicionados los artículos 411, 412 y 413, los cuales determinaron que : se impondrían de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales, o en la expedición apócrifa de credenciales de elector.

El artículo 412 estableció la imposición de prisión de dos a nueve años al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos. A quien incurra en este delito no tendrá derecho al beneficio de la libertad provisional.

Finalmente el artículo 413 estipuló que no podrían gozar del beneficio de la libertad provisional, quienes hubieren intervenido en la concepción, preparación o ejecución de los delitos electorales, o hubieren inducido o compelido a otro a cometerlos, o hubieren prestado auxilio o cooperación para su ejecución o hubieren auxiliado a los delincuentes una vez que éstos hubieren realizado su acción delictuosa en materia electoral.

#### 7.10. REGISTRO DE REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Con fecha 28 de marzo de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un primer acuerdo relativo al tema en cuestión. Posteriormente el 6 de abril del mismo año, un segundo acuerdo respecto del mismo tema, substituyó al primero.

Entre los considerandos del acuerdo del 6 de abril de 1994, se menciona que existe una contradicción en las disposiciones relativas a los plazos y fechas que los partidos políticos tienen para registrar a sus representantes ante las mesas directivas de casilla.

Según la primera interpretación acorde con los artículos 201 y octavo transitorio del COFIPE, la fecha límite para dicho registro vencería el día 11 de julio de 1994, mientras que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 198 este plazo se vencería el 11 de agosto del mismo año.

Asimismo los considerandos expresan que jurídicamente las disposiciones especiales como casos de excepción, son derogatorias de las reglas generales que contradicen, por lo que la norma que debe prevalecer y ser aplicada es la contenida en el artículo 201 del COFIPE, por lo que el registro correría del 2 al 11 de julio de 1994.

Sin embargo dado que la ampliación del plazo beneficiaría tanto a los partidos políticos como a los órganos distritales al contar con mayor cantidad de tiempo para las tareas que implican dichos registros, el Consejo General del IFE acordó autorizar a los Consejos Distritales del IFE a recibir las solicitudes de los partidos políticos para la acreditación de sus representantes generales y de casilla durante el periodo que comprendía de la fecha de publicación de las listas de integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, hasta el día 5 de agosto de 1994.

#### 7.12. DESTRUCCION DE LOS PAQUETES ELECTORALES.

El 29 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual las juntas distritales ejecutivas del IFE solo podrían destruir los sobres con la documentación electoral, correspondientes a la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, "pasados seis meses de la conclusión del proceso electoral, previo acuerdo al respecto del Consejo General del IFE".

Dicho acuerdo fue aprobado por el Consejo General del IFE en sesión ordinaria del 21 de julio de 1994. Su propósito fue precisar las fechas para la destrucción de la paquetería electoral, en virtud de que el COFIPE dispone en el artículo 254 que se destruyan los paquetes electorales, sin fijar un término para dicha disposición.

Cabe señalar que el mismo artículo 254 del COFIPE dispone que los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales, para que exista constancia documentada de dichos cómputos.

## **CAPITULO VIII**

### **CONCLUSIONES.**

#### **8.1. SOCIEDAD Y REFORMA POLITICA.**

La idea que sustenta este primer apartado del capítulo dedicado a las conclusiones , es que existe una relación recíproca entre sociedad y derecho. Es decir que tanto el derecho -electoral en este caso- es causa de cambios en la sociedad, como la sociedad es causa de modificaciones en la legislación.

El inciso 8.1.1. aborda nuestro punto de vista con respecto a la influencia que el derecho electoral ha tenido en la sociedad, mientras que el inciso 8.1.2. pretende mostrar que la sociedad ha influido en la legislación electoral.

##### **8.1.1. Efectos sociales de la reforma electoral.**

Para abordar este tema, hacemos referencia a los efectos sociales en México, a partir de la reforma electoral de 1977.

Si bien como lo enunciamos anteriormente, la reforma de 1977 tuvo antecedentes en las modificaciones de 1953, 1963, 1969,1972 y 1973, tomamos como punto de partida la primera , porque como ya se mencionó en el inciso 3.1. el periodo previo a dicha reforma corresponde a una situación económica, política y social de mayor estabilidad.

Al agotarse el modelo del desarrollo estabilizador y sucederse la crisis económica y con ella la política y social, podemos apreciar como en los últimos veinte años se van modificando e influyendo entre sí, la sociedad y la legislación electoral.

La hipótesis central de este inciso, es pues que las reformas electorales han sido una de las variables que han influido en los cambios sociales en México en los últimos veinte años.

Como lo afirma Jaime Alvarez Soberanis : " En México, el derecho opera como factor de cambio, pues es resultado de la interacción entre la normalidad y la norma, lo que da a las leyes la posibilidad de robustecer nuestra naturaleza democrática dentro del estado de derecho en que pretende desenvolverse la sociedad mexicana ".<sup>113</sup>

La sociedad mexicana del periodo previo a la reforma de 1977 presenta características muy diferentes con respecto a la actual.

El alto grado de estabilidad económica que traía aparejada una estabilidad política y social, generó en el periodo de aplicación del modelo del desarrollo estabilizador, ventajas materiales, que si bien no se repartieron con equidad entre la población, si permitieron mejores niveles de bienestar en lo general, movilidad social por el acceso a oportunidades educativas, económicas y sociales, el crecimiento de las clases medias y cierto grado de desarrollo.

El sistema político, que como ya se mencionó en el capítulo tercero, aglutinaba a los diferentes sectores sociales dirimiendo centralizadamente los conflictos, obtuvo en dicho periodo altos grados de legitimidad y consenso, si bien la participación política de la población se puede calificar en lo general de indiferente.

Con la crisis económica que generó el agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador, se generó una paulatina y creciente crisis de credibilidad del sistema político, gestándose movimientos sociales de inconformidad y nuevas actitudes de la ciudadanía frente a las realidades políticas.

Si bien pensamos que es la sociedad la que influye en primera instancia en la reforma electoral de 1977, a su vez ésta provocó cambios en el entorno social.

"La insurgencia obrera que conjugaba tanto a pequeños núcleos obreros como a la tendencia democrática del SUTERM, las crecientes tomas de tierras en el campo, el surgimiento de nuevos alineamientos campesinos y obreros, crearon un clima de enorme tensión política y social, que tuvo su respues-

<sup>113</sup> Alvarez Soberanis Jaime: "El Derecho y las exigencias del cambio democrático", en: El Financiero, México, D.F. 21 de noviembre de 1995.p.52.

ta desde el poder, primero con la llamada apertura democrática y luego con la reforma política. Se trataba, de hecho, de inaugurar nuevas reglas de la confrontación política para los segmentos de la sociedad que no se reconocían ni podían actuar dentro de los marcos de la tradicional estructura de poder".<sup>114</sup>

Como marco de referencia a este análisis, recurrimos a las ideas de Ralf Dahrendorf, quien considera que la principal fuente estructural de conflictos sociales no es la desigual distribución de la propiedad de los medios de producción, como lo afirmó Marx, sino más bien la desigual distribución de la autoridad entre las personas y entre los grupos.

"Para Dahrendorf como para Marx, el conflicto es el principal factor estructural de la historicidad de las sociedades. Inscrito en la naturaleza misma de la organización social, provoca constantemente en ella el cambio, la evolución y la revolución a veces".<sup>115</sup>

En la misma línea de pensamiento podemos citar a Maurice Duverger, quien afirma que: "Los antagonismos son el elemento base de la política, puesto que existen, hay que esforzarse en suprimirlos o, al menos, en reducirlos, lo cual constituye la integración".<sup>116</sup>

El mismo Duverger afirma que: "El uso de las formas jurídicas contribuye a contener la violencia social. El derecho es raramente lo que debe ser; el derecho expresa relaciones de fuerza más que equidad; desemboca en el disimulo de la violencia más que en su supresión. Pero proclamando lo que no es progresa algo más allá de lo que es".<sup>117</sup>

Continuando con las ideas de Dahrendorf, recurrimos a la obra de Guy Rocher, quien expone que para el primero los conflictos sociales se pueden analizar de acuerdo con dos escalas: la de la intensidad y la de la violencia.

Según la primera se hace referencia a la suma de energía desplegada en los conflictos. Según la escala de la violencia se revisan los medios empleados para evidenciar la hostilidad y combatir a las fuerzas opuestas.

<sup>114</sup> Woldenberg, José. Op. cit. pp. 191-192.

<sup>115</sup> Rocher, Guy. Introducción a la sociología general. Editorial Herder. Barcelona, 1973. P. 502.

<sup>116</sup> Duverger Maurice. Sociología política, p 144.

<sup>117</sup> Op. Cit. p. 272.

De conformidad con estos parámetros de análisis, Dahrendorf formula dos series de relaciones respecto de esta escalas, de tal suerte que:

1. La intensidad de los conflictos decrece:

a) En la medida en que los grupos de interés pueden organizarse. Entendiendo por grupos de interés al conjunto de personas que posee una cierta organización, un programa explícito de acción, unos objetivos suficientemente definidos.

De ahí que la intensidad de los conflictos será mucho más fuerte en los países totalitarios que en los países en donde la hostilidad puede expresarse a través de las organizaciones.

b) En la medida en que la distribución de la autoridad no coincide con la distribución de las restantes ventajas económicas y sociales, es decir, en la medida en que la riqueza, el prestigio, la cultura son accesibles a quienes no ejercen autoridad alguna y no solamente a quienes ocupan puestos de autoridad o de control.

c) En la medida en que la estructura de las clases sociales es suficientemente abierta para permitir una cierta movilidad social ascendente y descendente.

2. La violencia de los conflictos decrece:

a) En la medida en que los grupos de interés pueden organizarse.

b) En la medida en que la privación total de las ventajas económicas y sociales, para quienes no ejercen autoridad alguna, evoluciona hacia una privación relativa, es decir, en la medida en que quienes se ven privados de autoridad empiezan a beneficiarse, por lo menos, de ciertas ventajas económicas y sociales.

c) En la medida en que los conflictos son efectivamente regularizados, lo que supone que las partes reconocen lo que las separa, aceptando por ambos lados la seriedad de la otra parte y respetando determinadas reglas comunes en sus relaciones mutuas.

A la luz de estas ideas, revisaremos en que medida las reformas electorales de 1977, 1986, 1990, 1993 y 1994, han contribuido a dar solución al conflicto o bien a generarlo.

Con respecto a la reforma de 1977, podemos observar que la situación previa a dicha reforma correspondería al supuesto según el cual la intensidad de los conflictos decrece en la medida en que la estructura de las clases sociales permite una cierta movilidad social.

Por su parte , la reforma en sí, fue causa de que la intensidad de los conflictos decreciera puesto que los grupos de interés pudieron organizarse, pues con la LOPPE : " se intenta así transformar grupos de presión en partidos registrados que canalicen sus demandas al campo electoral ".<sup>118</sup>

Lo anterior , ya que como se mencionó en el inciso 3.4.2.2. la LOPPE introdujo el reconocimiento del registro condicionado para partidos políticos.

Además la LOPPE reconoció a las asociaciones política nacionales como formas de agrupación política , susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos .

Con la reforma de 1977 se dio paso a un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Así la LOPPE introdujo cambios en el panorama político y social del país, como puede observarse en las elecciones de 1979, 1982 y 1985.

En 1979 además de los partidos tradicionales ( PRI, PAN, PPS y PARM) contendieron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores, mismos que obtuvieron su registro condicionado el 4 de mayo de 1978.

En las elecciones de 1982 se sumó el Partido Revolucionario de los Trabajadores , y en 1985 el Partido Mexicano de los Trabajadores.

En las elecciones de 1979 se registraron seis asociaciones políticas nacionales: Acción Comunitaria, Unificación y Progreso, Unidad de Izquierda Comunista, Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario y Movimiento de Acción y Unidad Socialista.

Con lo mencionado pretendemos mostrar como la reforma de 1977 fue causa de importantes cambios en el perfil de la sociedad mexicana, puesto que dio cauce a las inquietudes y deseos de participación política a través de las elecciones. " El mejor cauce institucional para la inconformidad es la vía electoral. Lo mejor que le puede ocurrir a México es que la inconformidad vaya a las urnas y que ésta sea respetada".<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Villoro, Luis. Op. Cit. p 358.

<sup>119</sup> Reyes Heróles ,Federico. Op. Cit. p.212.

Citamos también a Luis Villoro, quien en "México Hoy", afirma que : " Con todas sus limitaciones , la aceptación del registro condicionado permitirá a los partidos la utilización de la Cámara para presentar reivindicaciones, denuncias y proyectos políticos alternativos ".<sup>120</sup>

Por su parte José Woldenberg opina que : " La iniciativa de reforma política no solamente tuvo éxito porque incorporó a la lucha legal a formaciones políticas diversas, sino porque de facto amplió el juego de partidos con lo cual esa estructura de negociación se fortaleció para coexistir bajo una nueva modalidad con la estructura de negociación corporativa".<sup>121</sup>

Si bien la reforma de 1977 introdujo cambios importantes en la sociedad al abrir cauces de participación política, en nuestra opinión influyó asimismo, en el ritmo del proceso de evolución política de la sociedad mexicana, puesto que si en un primer momento la intensidad de los conflictos decreció por la apertura a la participación política, ésta a su vez fue causa de nuevos conflictos por el proceso de maduración de la sociedad organizada en asociaciones y partidos políticos.

Lo anterior pone de manifiesto que existe una relación recíproca de causa-efecto entre legislación y sociedad.

Con la reforma de 1986 se acentuó el carácter mixto del sistema electoral al aumentar de 100 a 200 el número de Diputados electos por representación proporcional, asimismo se abrió un nuevo canal de participación democrática para el Distrito Federal con la creación de la Asamblea de Representantes, se establecieron mecanismos de participación de los partidos políticos en los Comités de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, incluso en el nivel distrital, sin embargo, se ampliaron las facultades del Presidente de la Comisión Federal Electoral, pues designaría a los Comisionados Presidente y Secretario de cada una de las 32 Comisiones Locales Electorales y de los 300 Distritos Electorales uninominales del país. Anteriormente la Comisión Federal Electoral designaba por insaculación a los funcionarios estatales y distritales, mientras los partidos políticos como integrantes de la Comisión, vigilaban y participaban del proceso.

<sup>120</sup> Villoro, Luis. Op. Cit. p. 360.

<sup>121</sup> Woldenberg, José. Op. Cit. p.192.

"La nueva normatividad electoral desató algunos nudos de la anterior ( acercamiento a la proporcionalidad en la integración de la Cámara de Diputados, reglamentación más precisa de las prerrogativas, menor tiempo entre el voto y su cómputo oficial , etc.) , pero refrendó el control gubernamental sobre los comicios. Ello hizo que los juicios sobre la mencionada reforma fueran diferentes ,según se hiciera hincapie en uno u otro aspecto " .<sup>122</sup>

La severa crisis política que se enfrentó a raíz de las elecciones de 1988, demuestra desde nuestro punto de vista, que la reforma de 1986 fue rebasada por los acontecimientos sociales, siendo incapaz de generar un marco de credibilidad satisfactorio para una ciudadanía descontenta y exigente.

Por lo anterior consideramos que la reforma de 1986 fue a la postre incapaz de regularizar los conflictos, por lo que en consecuencia la intensidad de los mismos aumentó.

Las elecciones de 1988 dejaron en la ciudadanía una impresión de incertidumbre con respecto a los resultados de la votación, generando desconfianza y múltiples manifestaciones de descontento.

Fueron insuficientes las innovaciones del Código Federal Electoral, puesto que el recién creado Tribunal de lo Contencioso Electoral, fue limitado en sus alcances, ya que sus decisiones finalmente estaban sujetas a las determinaciones de los Colegios Electorales.

Asimismo las innumerables dificultades que ofrecen los recursos de impugnación y el control de los Colegios Electorales por parte del partido en el poder, crearon en la opinión pública la sensación de que el proceso electoral de 1988 estuvo plagado de irregularidades insuficientemente aclaradas, arrojando resultados electorales no confiables, dejando al nuevo gobierno el lastre de la falta de credibilidad.

"Puede afirmarse que frente a una representación proporcional en las Cámaras, que da un cierto mayor juego a las minorías, que frente a Colegios Electorales más pluralmente integrados y frente a un maniatado Tribunal Electoral, emergente por primera vez en la historia de nuestras instituciones electorales, nos encontramos, en el aspecto negativo, con una deficiente organización del padrón electoral, con un manejo hegemónico por parte del gobierno y el partido oficial, de todos los procesos electorales, con

---

<sup>122</sup> Ibid. p. 207.

un autoritarismo presidencialista ejercido a través del Secretario de Gobernación, presidente "ex officio" de la Comisión Federal Electoral y por encima de todo, la convicción ,expresada en normas constitucionales , de que el quehacer electoral corresponde a los gobernantes , en sus etapas de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación, y que los ciudadanos y los partidos políticos son meros auxiliares".<sup>123</sup>

"Con motivo de las elecciones federales de 1988, cuya realización se hizo bajo la presencia del abrogado Código Federal Electoral, la sociedad civil, los partidos y las instituciones nacionales, se vieron en la necesidad de repensar y elaborar un nuevo instrumento en materia legal que contribuyera a despejar toda clase de posibles dudas, lagunas legales y ficticias, que se dieron o hayan podido dar, así como propiciar mayor participación de los partidos y vigilancia y organización de la sociedad en los procesos electorales".<sup>124</sup>

En esa virtud , el nuevo régimen convocó a una consulta respecto de la reforma electoral, que finalmente fueron tres ( 1990, 1993 y 1994) , lo que a nuestro parecer revela un proceso dinámico en el que interactúan las realidades sociales y políticas y las modificaciones legales. Asimismo cabe hacer notar que la velocidad de los cambios impuestos en este periodo a la política económica, no correspondió a la velocidad y profundidad con que fueron realizados los cambios en materia político electoral.

Respecto de las características de las reformas electorales, Luis Medina Peña considera que: " Las negociaciones sobre las reglas del juego han pasado por dos etapas muy bien definidas. La primera cubre de 1946 a 1987, en la cual los cambios fueron otorgados , y se caracterizaron por abrir espacios a la oposición desde el poder. Esa etapa incluye la centralización del proceso electoral federal, la disminución de requisitos para registrar partidos y la introducción de los sistemas proporcionales, a fin de propiciar la presencia de otros partidos políticos en la Cámara Baja del Congreso de la Unión (...). La segunda fase se inició tras de las elecciones de 1988, y se caracteriza por reformas electorales pactadas, que se orientan a poner en igualdad en circunstancias a los partidos en la liza electoral, abrir el Senado a la representación proporcional y cerrarle el camino a cualquier acción ilegítima en la búsqueda del voto".<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Krieger Emilio." Derecho electoral en julio de 1988", en : Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. 1era edición. Siglo XXI Editores. México, 1990.p.25.

<sup>124</sup> Barquín Álvarez, Manuel. "El instituto federal electoral", en : Derecho y legislación electoral. 1era. edición. UNAM- Miguel Angel Porrúa. México, 1993.p. 110.

<sup>125</sup> Medina Peña, Luis.Op.Cit. p.281.

La reforma de 1990 substituyó el Código Federal Electoral por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Destacan entre los cambios introducidos : la creación del Instituto Federal Electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones ( art. 68 ) ,y conceptualizado como un organismo público, autónomo , de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios ( art. 70 ).

"La institucionalización de la administración electoral en un cuerpo permanente, dotado de patrimonio propio, autónomo en su operación interna, singulariza el esfuerzo del legislador por estabilizar la organización electoral y su responsabilidad en este cuerpo profesional permanente".<sup>126</sup>

Asimismo se hace un gran esfuerzo por configurar un sistema integral de medios de impugnación, confiéndole definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

"Uno de los propósitos esenciales del legislador consistió en conferirle certeza y objetividad a la actuación de los diversos órganos electorales, tanto durante el desarrollo de la jornada electoral como en la etapa de resultados de las elecciones, y para ello dispuso el levantamiento de 28 tipos de actas electorales".<sup>127</sup>

El COFIPE reintegró la figura del registro condicionado de los partidos políticos. Como consecuencia de ello a finales de 1990, doce organizaciones solicitaron su registro condicionado: Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Amplio de Izquierda Socialista, Partido Social Demócrata, Partido Verde Ecologista Mexicano, Partido Obrero Agrario Mexicano, Partido de la Revolución Socialista, Partido de la Juventud Mexicana, Partido del Trabajo, Partido Revolucionario Mexicanista "Los Dorados", Partido Unidad Democrática, Partido de los Trabajadores Zapalistas, Partido Obrero Socialista y el Partido Renovador. Finalmente en las elecciones de 1991, obtuvieron el registro condicionado el Partido Verde Ecologista Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido del Trabajo. El Partido Demócrata Mexicano obtuvo el registro definitivo.

<sup>126</sup> Barquín, Manuel. Op. Cit. p. 109.

<sup>127</sup> Patiño Camarena, Javier. "Regulación jurídica del proceso electoral", en : Derecho y Legislación Electoral Iera. edición. UNAM-Miguel Angel Porrúa. México, 1993. p.21.

Por lo señalado anteriormente, consideramos que la reforma electoral de 1990 significó un avance con respecto a la de 1986, pues provocó una nueva apertura permitiendo la participación de nuevos partidos políticos, dio mayor consistencia al proceso de preparación de las elecciones con la creación del IFE y generó un mayor grado de confiabilidad en el proceso electoral puesto que las elecciones de 1991 no fueron cuestionadas como las de 1988, pudiendo observarse que la intensidad de los conflictos decreció, pues los antagonismos fueron efectivamente regulados y los grupos de interés pudieron organizarse.

A nuestro juicio, las posteriores reformas de 1993 y 1994, tuvieron una benéfica influencia en el proceso electoral de 1994, siendo producto de la insistencia tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil, en un afán de perseguir condiciones de equidad, de transparencia y de confiabilidad de los procesos electorales.

El anterior reconocimiento no puede dejar de lado que las circunstancias políticas y sociales de los últimos años han sido un factor de relevante importancia en los resultados de los procesos electorales, dichos acontecimientos serán objeto de mención en el siguiente apartado.

Las elecciones federales de 1994 no provocaron una crisis post-electoral como la que se escenificó en 1988, lo que nos indica que el proceso electoral contó con un marco satisfactorio de aceptación por parte del electorado.

A ello contribuyeron a nuestro parecer las siguientes reformas: los topes a los gastos de campaña, la introducción de los observadores nacionales, la apertura del Senado a la representación proporcional, la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, misma que garantizaba la mayoría de curules al partido que obtuviese el 35 % de los votos, el establecimiento de una fiscalía especial para la persecución de delitos electorales y la inclusión de sanciones en el Código Penal contra ilícitos electorales, todas ellas correspondientes al año de 1993.

De las reformas de 1994, destacamos: los acuerdos para la realización de una auditoría externa al padrón electoral, la inclusión en el Consejo General del IFE de seis ciudadanos no partidistas, electos por más de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, la doble insaculación para elegir a los integrantes de las mesas directivas de casilla, los lineamientos generales aplicables a noticieros de radio y televisión para propiciar la equidad, equilibrio y veracidad en la información y finalmente el que Consejeros Ciudadanos rijan el proceso electoral en los Consejos Locales y Distritales.

En las elecciones de 1994, votó el 77.73 % de los ciudadanos inscritos en las listas nominales, lo que contrasta con el porcentaje de abstencionismo de 1988 que fue del 47.6 %.

Cabe mencionar también que participaron 81,620 personas como observadores nacionales. Otro elemento que dio certidumbre a la elección fue la auditoría externa al padrón electoral, realizada por ocho empresas que fueron supervisadas por el Consejo Técnico. Como conclusión de dicha auditoría, se consideró que el padrón electoral era consistente en un 97.42%.

Como puede observarse, la sociedad mexicana ha sufrido notables cambios en los últimos veinte años. A partir de la reforma electoral de 1977, vemos como la legislación en esta materia ha venido influyendo en el devenir social. En lo general, es necesario reconocer la evolución de las reformas electorales analizadas, puesto que han logrado evitar que la intensidad de los conflictos derive en la ingobernabilidad.

Sin embargo, el derecho electoral debe seguir evolucionando, puesto que no es una obra concluida, y porque requiere adecuarse a los cambios que la sociedad va sufriendo. Entender éstos permitirá el diseño de cambios en la legislación electoral que den respuesta a las aspiraciones democráticas de la sociedad mexicana, puesto que como hemos tratado de demostrar, la ley electoral es también un factor que influye en los cambios sociales.

Queremos terminar este apartado con un cita del Maestro Fix Zamudio, que engloba la idea que se ha querido poner de manifiesto en esta primera parte de las conclusiones: " La democracia no es un punto de partida sino la culminación de una evolución, que combina tanto factores sociales como jurídicos en virtud de que, en cuanto se superan los obstáculos políticos, sociales y económicos, se cumplen paulatinamente las disposiciones jurídicas, que son el instrumento indispensable para dirigir esa evolución, y al mismo tiempo se introducen en las cartas fundamentales otros principios derivados del desarrollo democrático, y así sucesiva y recíprocamente".<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Fix Zamudio. Op.Cit. pp. 212-213.

### 8.1.2. INFLUENCIA DE LA SOCIEDAD EN LA REFORMA ELECTORAL.

En el punto anterior tratamos de demostrar como el derecho es un elemento de cambio social, idea que se complementa con la que se pretende desarrollar en este inciso.

Decimos que se complementa, puesto que la relación entre derecho y sociedad es recíproca y permanente.

Para abordar el tema recurrimos a la noción de fuente real de derecho. Se reconocen como fuentes reales del derecho a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas.

"Tal contenido deriva de factores enteramente diversos. Así, por ejemplo, en el caso de la legislación, encuéntrase determinado por las situaciones reales que el legislador debe regular, las necesidades económicas o culturales de las personas a quienes la ley está destinada y, sobre todo, la idea del derecho y las exigencias de la justicia, la seguridad y el bien común. Todos estos factores, y muchos del mismo jaez, determinan la materia de los preceptos jurídicos y, en tal sentido, asumen el carácter de fuentes reales".<sup>129</sup>

Así, las fuentes reales nos remiten a los factores sociales, económicos, políticos, éticos, etc., que influyen en la labor legislativa.

"Estos factores, como ya sabemos, son de muy diversa naturaleza y deben ser conjuntados por el legislador para producir un orden normativo que sea congruente con la realidad que aspira a regir. La fuente real se constituye por consiguiente con dos elementos -según expresa acertadamente Flores García- que son: un elemento material u objetivo real, como son los fenómenos o factores económicos, políticos, culturales, de experiencia social; y además, de un elemento psicológico creador, que provoque al cuerpo elaborador de una nueva norma jurídica para que se inspire en esos factores reales sociales".<sup>130</sup>

Asimismo, hacemos notar que el propio Francisco Berlin Valenzuela afirma que: "El derecho electoral debe ser estudiado en sus dos vertientes que son la jurídica y la política, unidas en el acto de positividad, donde el ser y el deber ser se hallan en intimidad dialéctica".<sup>131</sup>

<sup>129</sup> García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 35a. edición. Editorial Porrúa, México, 1984, p.52

<sup>130</sup> Berlin Valenzuela, Francisco. Op.Cit. p. 135.

<sup>131</sup> Ibid. p. 136.

A lo que agregaríamos que el sentido en el que expresa el concepto de la vertiente política, implica la dimensión sociológica, misma que puede y debe enriquecer el quehacer legislativo.

El sentido de este apartado es enunciar algunos ejemplos de los principales acontecimientos sociales que han influido en las sucesivas reformas electorales.

Nuestro punto de partida en este rubro es la influencia de la sociedad en la reforma de 1977.

Es preciso reconocer que en los últimos treinta años , el perfil de la sociedad mexicana ha sufrido múltiples transformaciones, convirtiéndose en una sociedad más plural, más demandante, más compleja, más participativa, adoptando nuevos valores e ideas.

Estamos frente al fenómeno de una sociedad que evoluciona, que cambia; una sociedad cuyas élites, grupos de presión, partidos políticos, grupos intermedios, etc., no permanecen estáticos, se mueven en distintas direcciones según los valores e ideas que enarbolan, algunos a favor del cambio, otros defendiendo la permanencia de la situación social.

Esta sociedad abandonará al final de la década de los sesentas un largo período de estabilidad política, económica y social, que como ya se apuntó anteriormente correspondió a la etapa del modelo del desarrollo estabilizador.

Por otra parte, el movimiento estudiantil de 1968 , puso de relieve una crisis de legitimidad del sistema político , puesto que algunos sectores de la sociedad manifestaron su inconformidad con el gobierno, reclamando canales de participación y expresión política.

"El impacto sobre el país del movimiento estudiantil popular de 1968 fue tan grande porque concretaba y expresaba claramente una aspiración generalizada que, de realizarse , obligaría a un cambio de modelo político : la aspiración de conquistar, para distintos grupos sociales, el derecho a organizarse con autonomía fuera de la tutela estatal, la prerrogativa de presentar sus demandas en el foro de negociación que ellos mismos eligieran y no en el asignado por el Estado. (...) Por otra parte, el movimiento de 1968 fue visto como un signo alarmante porque expresaba el distanciamiento de las clases medias urbanas respecto del Estado. Había que recuperarlas".<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Villoro, Luis. Op. Cit. p.351.

Durante el sexenio 1970-1976, una economía de crisis releva al desarrollo estabilizador. Se estanca el crecimiento, se generan déficits públicos, se desata la inflación, se contrae la inversión pública y privada, aumenta a mayor ritmo la deuda externa, culminando en el último año del sexenio con la devaluación del peso y la fuga de capitales, todo lo cual se tradujo en deterioro del nivel de vida de la población en general, así como en la pérdida de consenso de las políticas económicas del gobierno.

La legitimidad del gobierno fue puesta en entredicho en 1976, al dejar de ser funcional el sistema electoral vigente, puesto que un solo candidato presidencial fue postulado.

Al iniciar el sexenio 1976-1982, la crisis económica se continua, generando nuevas tensiones sociales.

"Será menester contender con las presiones constantes de aumentos de salarios y prestaciones por parte de los trabajadores, inevitables en todo proceso inflacionario, con el descontento originado por el aumento del desempleo, agravado por la insuficiencia de la inversión pública, con las demandas de tierra y de trabajo de campesinos desposeídos, con las ocupaciones ilegales de los migrantes a las ciudades, con el rencor explosivo de una población cada vez más marginada. Todo ello obliga a un reajuste en los procedimientos de control y legitimación del sistema. El aislamiento de la base social respecto del Estado no solo se muestra en los signos de que antes hablamos, también se expresa en la crisis general de confianza en el proceso político".<sup>133</sup>

En nuestra opinión el conjunto de circunstancias descritas, es a lo que pretendió dar respuesta la reforma electoral de 1977.

En la iniciativa presentada por el Lic. Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, éste afirmó: " El país se enfrenta a una situación económica difícil. (...) Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas".

---

<sup>133</sup> Ibid. p.352.

En la convocatoria expedida en el Diario Oficial de la Federación , el 21 de abril de 1977, se señaló que se proponía : " Acelerar sólidamente la evolución política nacional , ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional ".

"A los objetivos explícitos a que se ha hecho referencia, se pueden agregar otros implícitos dentro de los cuales destacan los siguientes : 1.- Que la oposición se haga valer en el seno del Poder Legislativo y no en las calles, en las universidades o en la clandestinidad; 2.- Revitalizar el interés ciudadano en los procesos electorales y, 3.- Medurar el grado de organización y desarrollo de los grupos de oposición " .<sup>134</sup>

Consideramos por lo tanto, que las circunstancias mencionadas fueron motivo de la reforma de 1977, con la cual se pretendió dar respuesta a la nueva situación política , económica y social .

En la reforma de 1986, influyen a su vez múltiples factores políticos, económicos y sociales.

En el aspecto económico, salvo el periodo que va de 1979 a 1981 en que la tasa de crecimiento del PIB fue superior al 8 % , gracias a los ingresos provenientes de la exportación del petróleo en momentos en los que el precio internacional del crudo aumentó de manera considerable, el resto del lapso analizado se caracteriza por la profundización de la crisis, con recurrentes devaluaciones de la moneda, fuga masiva de capitales, medidas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional que se traducen en desempleo, reducción de subsidios, adelgazamiento del Estado, disminución del nivel de bienestar de la población.

Carlos Tello resume en los siguientes puntos la situación descrita: "Entre 1982 y 1984 el PIB por persona en términos reales ha disminuido en alrededor del 10 % . (...) Esta caída sin precedente en el ingreso de un país, que durante más de cuarenta años solo conoció el crecimiento ininterrumpido, ha estado acompañada de un aumento en la concentración del ingreso y de la riqueza. En estos años , el desempleo abierto ha pasado de alrededor del 5 % a cerca del 15 % de la fuerza de trabajo. (...) Más que combatir el rezago social y la pobreza - tal y como lo estipula el P. N. D.- , la política instrumentada en estos años ha contribuido a que aumente el porcentaje de la población nacional que no satisface de ma-

<sup>134</sup> Patiño Camarena, Javier. Análisis de la reforma política. 1era. edición. U.N.A.M. México, 1980. p. 13.

nera aceptable sus necesidades esenciales en materia de alimentación , educación, vivienda y salud ".<sup>133</sup>

Conforme se va acentuando la crisis económica, se observan señales de inconformidad en lo político. Cada vez son más frecuentes los conflictos post-electorales, lo que denota que la apertura que el sistema propició con la reforma de 1977, va siendo capitalizada por partidos políticos y sociedad civil.

Asimismo la reacción de la sociedad civil ante los desastres ocurridos tanto con la explosión de una gasera en San Juan Ixhuatpec en 1984, como con el sismo de 1985 que afectó gravemente a la ciudad de México, generó el surgimiento de nuevas organizaciones vecinales y gremiales, así como la sensación en la opinión pública de que la respuesta gubernamental había sido insuficiente, siendo rebasada por la sociedad civil.

"En 1986 el Ejecutivo lanzó otra iniciativa para una nueva reforma electoral, la cual en cierta forma da respuesta a las múltiples protestas habidas con relación a los resultados de las elecciones federales de 1985, a la gran movilización de la sociedad civil a raíz de los sismos de ese mismo año, a los múltiples conflictos habidos en las elecciones locales entre 1983 y 1986, y también como expresión de su decisión de mantener en vigor los principios de un sistema democrático electoral débil, pero susceptible de mejorarse, con el fin de que siga siendo fuente de legitimidad del gobierno en momentos en que la crisis económica impide el uso de otros recursos del Estado".<sup>134</sup>

Así , en la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo, reconoce las necesidades sociales que reclaman atención ,al señalar: " La noción de democracia para nosotros es una noción de democracia integral, de alcance económico, social y político. Consagra el derecho de todos los mexicanos a recibir atención en las demandas fundamentales de su existencia. Se expresan en ella los contenidos concretos del derecho a la educación y a la cultura, a la salud, a la vivienda , al trabajo, al bienestar, a una vida de calidad para todos los mexicanos".

Expresa asimismo, su conciencia de que hay una sociedad que se va transformando y que requiere de la puesta al día de la respectiva legislación:

<sup>133</sup> Tello, Carlos. " La crisis en 1985: saldos y opciones", en: México ante la crisis. 5a. edición. Siglo XXI Editores. México, 1991. pp.405-406.

<sup>134</sup> Gómez Tagle, Silvia. Op. Cit. p. 252.

"Desde el punto de vista social, económico y político, el pueblo de México , ha generado una nueva realidad, un nuevo punto de partida para proponerse nuevas metas. El avance de nuestro proyecto nacional cualitativa, consecuentemente, cambios profundos , ajustes y adaptaciones, y también transformaciones cualitativas, renovaciones fundamentales".

Ante la persistencia del abstencionismo que para entonces seguía significando un fenómeno de consideración y motivo de preocupación, así como ante la problemática pos-eleitoral, el Presidente señala : " Para alentar la participación ciudadana ha sido conveniente de una manera sostenida, incrementar representación y representatividad política, asegurar la confiabilidad en el resultado de las elecciones, así como instituir un juicio imparcial especializado en el desahogo de los recursos del contencioso electoral".

Finalmente citamos un párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral que confirma que las circunstancias sociales, económicas y políticas son fuentes reales del derecho electoral:

"Los sistemas electorales no pueden ser producto de la adopción de modelos ajenos. Son , por el contrario , natural resultado de la cultura, las prácticas, la experiencia y la manifestación de las fuerzas políticas de cada país y en cada momento de su historia "

Consideramos que las principales influencias en la reforma de 1990, provinieron de la crisis poselectoral de las elecciones de 1988.

En 1986 surge al interior del Partido Revolucionario Institucional, una corriente democrática que propone el retorno de la política populista, criticando la subordinación del esquema económico al pago de la deuda externa, retomando el discurso nacionalista y cuestionando los métodos de elección interna de las candidaturas de dicho partido. Casi un año después de su aparición, se escinde del partido oficial, derivando en la creación de un Frente Democrático Nacional, el 13 de enero de 1988, con la participación del PARM, PPS y el PST-Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional entre otros. Posteriormente se unió el Partido Mexicano Socialista para postular en conjunto a la Presidencia de la República al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.

Por su parte el Partido Acción Nacional postuló a la Presidencia de la República a Manuel J. Clouthier, identificado con el neopanismo , el cual " ha sido impulsado en parte por los segmentos del empresariado que intentaron romper con el Estado y con su partido , para buscar una representación polí-

tica directa. Esta corriente expresa una estrategia tendiente a erosionar las bases de legitimidad del régimen priista y del Estado Mexicano, alejándose de la tradición legalista y de promoción de la conciencia cívica que había tenido el PAN".<sup>137</sup>

Las elecciones del 6 de julio de 1988, se desarrollaron en medio de una gran participación de la ciudadanía, de una decidida beligerancia de la oposición, de un importante número de denuncias de fraude e irregularidades, lo que en conjunto generó la desconfianza de la opinión pública respecto de los resultados oficiales.

"El movimiento cívico por el voto transformó el escenario político mexicano, y las elecciones pasaron de ser un terreno de negociación de un partido fuerte y muchos partidos menores, a ser un espacio de lucha por el poder político entre fuerzas sociales más o menos equivalentes: PRI, FDN y PAN".<sup>138</sup>

Independientemente de las afirmaciones de la oposición respecto del fraude en dichas elecciones, el panorama político se modificó por la crisis de legitimidad del nuevo régimen y la composición de la Cámara de Diputados con un número sin precedentes de miembros de la oposición.

"Algunas de las novedades más importantes fueron: el fin del sistema de partido único; el paso del paradigma de las elecciones como ratificación de decisiones previas al de la centralidad electoral; la aparición del fenómeno cardenista, junto con la ampliación del espectro de centro izquierda; la caída de la votación priista hasta niveles de 50 %; el aumento de los triunfos de la oposición, que medido en curules representó una división de 260 Diputados para el PRI y 240 para la oposición; la apertura del Senado, con cuatro integrantes de la oposición (D.F. y Michoacán); el esbozo de una nueva geografía política y sobre todo, la aparición de un reclamo generalizado por la democratización del país".<sup>139</sup>

Independientemente de que consideremos que las variables económicas producto del modelo neoliberal, iniciado en el sexenio del Lic. de Madrid y profundizado en el sexenio del Lic. Salinas, han influido a su vez en el comportamiento de la sociedad, y éste a su vez en las modificaciones legislativas,

<sup>137</sup> Ibid. p.262.

<sup>138</sup> Gómez Tagle, Silvia. "La calificación de las elecciones", en: Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. 1era edición. Siglo XXI Editores. México, 1990. p.84

<sup>139</sup> Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan. "Los resultados electorales", en: Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. 1era edición. Siglo XXI Editores. México, 1990. p.138.

puesto que importantes segmentos de la población han venido sufriendo las consecuencias ya sea por la pérdida del empleo, el deterioro de sus niveles de bienestar, etc. Destacan las causas políticas en la conformación de la nueva legislación electoral de 1990.

El nuevo régimen requería, después de la forma en la que se había dado el proceso electoral de 1988, acceder a una legitimidad, para lo cual la reforma en cuestión fue una de sus respuestas.

"No cabe duda que el fenómeno electoral del verano de 1988 impactó y matizó el comportamiento político de la actual administración. Sus acciones inmediatas buscaron legitimarla desde el poder, al tiempo que intentaba restar apoyo ciudadano a las oposiciones. En el terreno de la normatividad electoral el nuevo régimen convocó a consultas públicas sobre reforma electoral destinadas a producir una nueva ley en la materia".<sup>140</sup>

Como resultado de la nueva reforma se creó el Instituto Federal Electoral para que se responsabilizara de la organización de las elecciones. También se creó el Tribunal Federal Electoral, se reintegró la figura del registro condicionado de partidos políticos para contender en los comicios, y se configuró un sistema integral de medios de impugnación para garantizar la legalidad del proceso electoral.

Del mismo modo, consideramos que la sociedad ha continuado siendo un factor que influye en las posteriores reformas electorales. A través de la presión ejercida por partidos políticos, asociaciones civiles, periodistas, etc., a favor de una ampliación de nuestra vida democrática, se cristalizaron en las reformas electorales de 1993 y 1994 una serie de avances para dar una mayor transparencia al proceso electoral. Así, se reglamentó la participación de los observadores electorales y los visitantes extranjeros, se fijaron toques para los gastos de campañas electorales, se auditó externamente al padrón electoral, se ciudadanizó el Consejo General del IFE, etc.

"La formación de la fiscalía para la atención de los delitos electorales, la doble insaculación de funcionarios de casilla, las auditorías externas al padrón, el uso de tinta indeleble y la presencia de observadores internacionales y nacionales en los comicios son resultado de una lucha permanente de la sociedad civil".<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Ibid. p. 83.

<sup>141</sup> Creel Miranda, Santiago. "Logro opositor y de la sociedad civil, el avance electoral", en: La Jornada, México, D:F: 31 agosto 1994. p. 5.

La influencia de la sociedad en la conformación del derecho electoral ha sido causa de una reciente reforma electoral, lo que pone de relieve que la sociedad continua demandando nuevos cambios al marco legal para perfeccionar su sistema democrático.

Asimismo puede interpretarse que la sociedad ha influido en la actitud de los partidos con representación en el Congreso al negociarse la reforma de agosto de 1996, pues dicha actitud fue decisiva para alcanzar el consenso, lo que consideramos implica que los partidos políticos transmitieron el propósito de la sociedad civil de avanzar en el desarrollo de la democracia, la negociación política y la paz.

Desafortunadamente al legislarse la ley secundaria, la aprobación del financiamiento público para los partidos políticos no contó con el consenso deseado. Sin embargo hacemos notar que la reforma en cuestión logró avances significativos en el resto de los temas, con respecto de los cuales no hubo desacuerdos, por lo que creemos que en lo general privó el espíritu mencionado en el párrafo anterior.

## 8.2. PERSPECTIVAS DE LA LEGISLACION ELECTORAL.

Iniciaremos este capítulo, con una introducción que sintetiza el proceso que recorrió la reforma electoral, desde noviembre de 1994, en que el Dr. Jorge Carpizo, quien fungía como Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del IFE, declaró ante este último, que se requería de una nueva reforma electoral, hasta noviembre de 1996 en que se consumaron las más recientes modificaciones .

El 12 de noviembre de 1994, al rendir su informe ante el IFE, el entonces Secretario de Gobernación expresaba: " Aún hay aspectos que deben ser perfeccionados y reformas por realizarse. Los principales partidos políticos deberán de alcanzar el consenso para seguir avanzando en aspectos de nuestra democracia electoral como son : mayor equidad en las condiciones de la contienda electoral, fortalecimiento de un real sistema de partidos políticos, concluir el proceso de la supresión de la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales y definiciones más precisas sobre el papel que juegan los medios masivos de comunicación en la contienda electoral ".<sup>142</sup>

<sup>142</sup> "Reforma para dar autonomía a los órganos electorales", en: Perfil de la Jornada. México, D.F. 13 de noviembre de 1994, p. 4.

Al tomar posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo expresó el primero de diciembre de 1994: " Con hechos construiré junto con las fuerzas políticas del país un régimen presidencial mejor equilibrado por los otros poderes del Estado; estaré en diálogo permanente con todas las fuerzas políticas y sujeto al escrutinio de la libre crítica ciudadana ".<sup>143</sup>

También habló de liquidar el centralismo y de un nuevo federalismo, así como de apoyar otro tipo de relación entre el Congreso y el Ejecutivo, fiscalizando por ejemplo de manera más estricta el manejo de los recursos. Puntó la distancia entre el PRI y el Gobierno, absteniéndose de participar en las decisiones internas de dicho partido.

Finalmente destacamos que ofreció el compromiso de propugnar por una reforma política, apegada al consenso, y abierta a la discusión de todos los temas y con el propósito de erradicar las sospechas que empañan los procesos electorales.

El 3 de enero de 1995 el Presidente Zedillo expresó: " Convoco a los partidos políticos, a sus dirigencias y militantes, a todos los actores sociales, incluso a quienes se han inconformado apartándose de la vida institucional, para que de inmediato se inicie una discusión franca, abierta, respetuosa e intensa de todos los temas que puedan contribuir a la construcción de la democracia ".<sup>144</sup>

El 17 de enero del mismo año, PRI, PAN, PRD y PT firmarían en la residencia oficial los compromisos para un acuerdo político nacional, cuya primera acción sería una reforma electoral y la solución de los conflictos poselectorales.

Se definió la instalación de una mesa de negociación que propiciara acuerdos entre las dirigencias partidistas y el gobierno federal, así como entre las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión y en los Congresos Estatales.

El acuerdo implicaba el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas.

<sup>143</sup> "Compromiso con un Estado de derecho: Zedillo", en: El Financiero, México, D.F. 2 de diciembre de 1994, p.5.

<sup>144</sup> "Convoca Zedillo a todos los actores políticos y sociales a construir la democracia", en: El Financiero, México, D.F. 4 de enero de 1995, p. 42.

" El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatales y municipales, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil ".<sup>143</sup>

El Presidente de la República manifestó : " Se trata de que la reforma política de fin de siglo consolide un Estado Republicano de cara a una genuina autonomía ".<sup>146</sup>

Los siguientes puntos se consideraron también en dichos compromisos: Promover reformas electorales en los Estados que incorporen los criterios de la reforma electoral federal, con pleno respeto a las soberanías estatales. Impulsar la reforma política del Distrito Federal ; asegurar legalidad, equidad y transparencia en los siguientes procesos electorales; acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales, con apego a la legalidad; garantizar que una vez concluida la reforma y satisfechas las condiciones de equidad y legalidad de los procesos , se evitarán los conflictos poselectorales que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

El 15 de mayo de 1995, representantes del PRI, PAN, PT y de la Secretaría de Gobernación aprobaron la propuesta gubernamental de agenda para la reforma política del Estado.

En dicha agenda figuraron los siguientes puntos : 1. Derechos Políticos :Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección : formas de consulta y participación ciudadana y el voto de los mexicanos en el extranjero.

2. Organos y autoridades electorales : Autonomía del IFE, calificación de las elecciones , Tribunal y Fiscalía electoral. En cuanto a la organización del proceso electoral, la Secretaría de Gobernación propone replantear la cédula de identidad / credencial electoral, padrón electoral y lista nominal, redistribución, selección de funcionarios para el proceso electoral y centros de votación, observación electoral y servicio profesional electoral.

3. Competencia electoral : Acceso a medios de comunicación, financiamiento, duración de las campañas electorales, identidad partidista y uso de emblemas, encuestas y conteos rápidos, utilización de programas públicos y su impacto electoral.

<sup>143</sup> "Urgen AN, PRD y PT al dialogo nacional para la reforma política" , en : El Financiero . México, D.F. 18 de enero de 1995 . p.45

<sup>146</sup> "Equilibrio de poderes : Zedillo " , en : El Financiero. México, D.F. 18 de enero de 1995. p.1.

4. Régimen de partidos: Requisitos de registro, derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos, las asociaciones políticas, las coaliciones, las candidaturas comunes e independientes y las formas de afiliación a los partidos.

5. Legalidad y representación: Legislación federal electoral y legislaciones electorales estatales.

6. Poderes Públicos : Funciones constitucionales del Estado Mexicano , división y relación entre poderes, reforma administrativa del Poder Ejecutivo, mecanismos de concertación económica y social del Ejecutivo con las organizaciones sociales.

7. Justicia: Derechos humanos, seguridad pública, procuración de justicia, impartición de justicia y readaptación social.

8. Federalismo : Relación entre el Gobierno Federal , las entidades federativas y los municipios ; reforma política del D.F. ; federalismo fiscal, renovación municipal.

9. Comunicación social y participación ciudadana : Actualización del marco legal vigente, así como el derecho a la libertad de expresión de comunicadores, concesionarios y propietarios, derecho de réplica y aclaración., código de conducta para los comunicadores y la función social de los medios y comunicadores.

En su primer informe, el Presidente Zedillo declaró que : " Al rendir a esta soberanía mi segundo informe de gobierno , deberá estar definido el nuevo marco normativo. Para honrar ese compromiso confío en que la reforma electoral será, primero, producto del consenso entre las dirigencias partidistas, y después, resultado del esfuerzo corresponsable de un Poder Legislativo más fuerte y activo ".<sup>147</sup>

El 27 de noviembre de 1995, se instaló una mesa de negociación de la reforma política, coordinada por la Secretaría de Gobernación en la que participan representantes de los partidos políticos con presencia en el Congreso ( PRI, PAN, PRD y PT ) y los Coordinadores de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

Se definieron nueve temas para ser analizados en mesas de negociación, conducidas por una mesa central.

<sup>147</sup> "Han impedido los partidos avanzar en la reforma electoral : Zedillo " . en : El Financiero. México, D.F. 2 de septiembre de 1995. p.3.

Los temas definidos fueron :

1. Reforma electoral. 2. Fortalecimiento del Poder Legislativo. 3. Procuración e impartición de justicia. 4. Impulso al federalismo. 5. Reforma política del D.F. 6. Derechos indígenas. 7. Comunicación social. 8. Participación ciudadana. 9. Atención a problemas de coyuntura.

El 21 de marzo de 1996, el Secretario de Gobernación , señaló que: "La reforma política del Estado no puede postergarse, porque una historia reciente que reporta ya dos décadas de sacudimientos económicos cíclicos, un rezago social inocultable, un ejercicio vertical, paternalista y excluyente del poder público y una sociedad más madura y plural demandan cambios urgentes. (...) El país reclama la reforma porque han quedado rebasadas normas , instituciones y prácticas que ya no se ajustan a nuestra realidad. Queremos una democracia más perfecta en la que se compita abierta, transparente y equitativamente por el poder; una democracia en la que la única ventaja sea el voto limpiamente conquistado ; una democracia que haga posible una cultura política de respeto a la pluralidad y no de aniquilamiento del adversario. (...) Una democracia , más allá de los discursos o de las formas, que nos haga sentir realmente a cada mexicano que nuestras decisiones definen el rumbo de nuestra vida comunitaria y designan a los responsables de conducirnos ".<sup>148</sup>

También subrayó la exigencia de un equilibrio real de poderes, de una presidencia acotada, de un pacto federal activo que propicie el desarrollo regional y dilate las libertades.

Es preciso mencionar que en el proceso de esta reforma, tanto el PAN como el PRD se retiraron en distintos momentos de las mesas de negociación. El PRD debido a los conflictos poselectorales en Tabasco y Chiapas, reincorporándose posteriormente al proceso de elaboración de la reforma. Por su parte el PAN se retiró en un primer momento por el conflicto derivado de las elecciones de Gobernador en Yucatán y posteriormente a raíz de las elecciones de Presidente Municipal de Huejotzingo , Puebla.

La mesa central para la reforma del Estado sesionó el 20 de abril de 1996, alcanzando las conclusiones que se pretendía fueran el punto de partida para el debate respectivo en el Congreso de la Unión.

<sup>148</sup> " La figura del referéndum a la reforma del Estado" , en : El Financiero, México, D.F. 22 de marzo de 1996. p.

Cabe mencionar que en la última etapa de los trabajos de esta propuesta, estuvo ausente el PAN, por el mencionado conflicto de Huejotzingo, Puebla.

Las conclusiones alcanzadas se dividieron en dos grandes apartados: a) Conclusiones alcanzadas en la mesa para la reforma electoral y b) Conclusiones alcanzadas en la mesa de reforma política del D.F.

A su vez el primer apartado se subdividió en : 1.- Modificaciones constitucionales y 2.- Modificaciones legales.

Las modificaciones constitucionales contemplaban seis temas que fueron : 1.- Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección. 2.- Organos y autoridades electorales. 3.- Organización del proceso electoral. 4.- Condiciones de la competencia electoral. 5.- Régimen de partidos. 6.- Legalidad y representación.

Las modificaciones legales agrupaban a su vez cinco apartados: 1.- Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección. 2.- Organos y autoridades electorales. 3.- Organización del proceso electoral. 4.- Condiciones de la competencia electoral, que a su vez comprendían : a) duración de las campañas electorales, b) fuentes y límites de financiamiento, c) acceso a los medios de comunicación. 5.- Régimen de partidos .

Destacamos que en dicho proyecto se proponían las siguientes modificaciones :a) incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo, siendo designados sus Ministros y Magistrados por una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b)Establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c)El establecimiento de una legislación específica para regular los procedimientos de los recursos relativos a la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos y al control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales.

d) Instaurar la figura jurídica del referéndum para reformas que insidan en decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución.

e) Instaurar la figura jurídica de la iniciativa popular como prerrogativa ciudadana.

Posteriormente se logró que los cuatro partidos antes mencionados, firmaran el 25 de julio de 1996, el acuerdo de amplio consenso para la reforma electoral, lo que llevó a la postre a cristalizar ésta primeramente el 22 de agosto de 1996, en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posteriormente con las reformas publicadas en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996.

#### 8.2.1. PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Para exponer este inciso, recurrimos en primer término a las opiniones vertidas por los tres principales partidos políticos en México, a través de sus dirigentes en el libro intitulado "Los partidos políticos mexicanos en 1991", compilado por Federico Reyes Heróles, para posteriormente hacer un seguimiento de las opiniones de dichos partidos a través de la prensa.

##### Partido Acción Nacional.

En primer lugar el PAN expresaba en 1991 a través del Lic. Luis H. Alvarez, en aquel entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, que la propuesta de éste para la agenda legislativa de 1991-1994 en la materia que nos ocupa abarcaba los siguientes puntos: 1.- Hacer desaparecer el sistema de calificación electoral mixto, para adoptar un sistema de heterocalificación jurisdiccional puro en el que la calificación de los procesos electorales descansa únicamente en el Tribunal Federal Electoral.

2.- Lograr que las fórmulas de asignación de Diputados de representación proporcional proyecten representatividad, legitimidad y funcionalidad en la Cámara de Diputados.

3.- Abrir el Senado al pluralismo sociopolítico del país.

- 4.- Recuperar la totalidad de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la elección de sus gobernantes.
- 5.- Incorporar en el marco legal las demandas democráticas referentes a la integración de los órganos electorales.
- 6.- Elaborar el proyecto de la ley orgánica del registro nacional de ciudadanos y luchar por su promulgación y aplicación.
- 7.- Restituir a la Suprema Corte de Justicia la facultad de investigar violaciones a la efectividad del sufragio.
- 8.- Elevar el porcentaje de votación nacional que un partido debe obtener para lograr su registro definitivo.
- 9.- Ampliar las sanciones que penalizan la desviación de fondos públicos en favor de partidos políticos.

Respecto de la reforma política, Luis H. Álvarez expresaba : " Una reforma política es procedente cuando la normatividad misma es un obstáculo para el desarrollo de las aspiraciones humanas legítimas, o cuando la normatividad está divorciada de la realidad cultural del pueblo que es su destinatario, o , cuando la normatividad fundamental y reglamentaria impide la funcionalidad de los propios órganos estatales".<sup>149</sup>

En enero de 1995, Gabriel Jiménez Remus, representante del PAN en el Senado, y Rodolfo Elizondo, vicecoordinador de la fracción parlamentaria de dicho partido en la Cámara de Diputados, manifestaron que los temas de la agenda para la reforma política deben ser : " Una verdadera y definitiva reforma electoral, para terminar con los sistemáticos conflictos poselectorales de los que son víctimas millones de mexicanos.

Hacer real de una vez por todas , la separación de poderes de la Unión y no que solo quede en el discurso o la simulación.

---

<sup>149</sup> Álvarez , Luis H. Los partidos políticos mexicanos en 1991. Iera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.p.24.

Que se acceda a un original federalismo y se dé entrada a la total autonomía de los municipios.

Que se incluya la verdadera separación del PRI del Gobierno y que el Gobierno dé muestras de esa voluntad."<sup>129</sup>

A través de Felipe Calderón Hinojosa, en aquel momento Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, éste expresaba en mayo de 1995 que : " La única manera de efectuar, de manera estable y pacífica, un proceso de transformación económica, tan grave como el que se está realizando a partir de la crisis de diciembre, es avanzando a marchas forzadas en la reforma política de fondo para tener, por lo menos , vías políticas libres para la expresión de inquietudes ciudadanas, para la elección de autoridades, para la vigilancia del poder público, etc. ".<sup>131</sup>

Por su parte, el Presidente del C.E.N. del PAN en ese momento, Carlos Castillo Peraza, afirmaba en julio de 1995 que : " México experimenta una transición política que habrá de terminar con la desaparición del presidencialismo populista y la instauración de un sistema democrático ".<sup>132</sup>

Como Coordinador de la Diputación federal del PAN, Ricardo García Cervantes manifestaba en diciembre de 1995 que se requiere de una reforma del Ejecutivo, adjudicándole al centralismo la causa de la corrupción, la ineficiencia y la crisis. Planteó asimismo, la necesidad de crear un auténtico Estado de Derecho.

El mismo Ricardo García Cervantes, consideró posteriormente a la aprobación de la reforma constitucional por la Cámara de Diputados, el 31 de julio de 1996, que su partido insistía en que debe corregirse la utilización de los colores nacionales en beneficio de un partido político. Asimismo manifestó que no satisfizo a los panistas el veto a los Consejeros Ciudadanos , pero se aceptó en aras del consenso. Finalmente señaló que la reforma más importante que tendrá que realizarse en el IFE consistirá en seleccionar personal honesto y capaz que garantice imparcialidad a su actuación.

<sup>129</sup> "Exige la oposición el establecimiento de una agenda clara para el diálogo ", en : El Financiero. México, D.F. 5 de enero de 1995. p.48.

<sup>131</sup> "Gobierno y PRD entorpecen el avance de la reforma política, acusa el PAN", en : El Financiero. México, D.F. 11 de mayo de 1995. p.42.

<sup>132</sup> "El presidencialismo, en fase crítica: Castillo Peraza", en : El Financiero. México, D.F. 24 de julio de 1995. p. 59.

**Partido Revolucionario Institucional.**

El PRI a través del entonces Senador Luis Donaldo Colosio, quien en 1991, se desempeñaba como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho Instituto político, manifestaba que : " El PRI considera que las tareas de la democracia están hoy en la ampliación y profundización de las relaciones políticas sustentadas en el reconocimiento de la pluralidad social, pero también en la capacidad de auto-organización colectiva. Con la mayor iniciativa de los individuos, el supuesto intercambio de protección y seguridad por legitimidad ha llegado a su fin. Por eso, hoy el punto principal de la agenda de la democracia en México, es el fortalecimiento de las condiciones del gobierno democrático ".<sup>153</sup>

De las ideas expuestas por el Lic Colosio en el libro antes referido destacamos :

- 1.- El propósito del PRI por fortalecer el régimen de partidos , a fin de consolidar la pluralidad de intereses.
- 2.- Coadyuvar a la democratización , a través de la confrontación de ideas y proyectos de gobierno.
- 3.- El compromiso de realizar una limpia contienda electoral, respetando el resultado de los comicios y alentando el sufragio ciudadano.
- 4.- Impulsar una reforma parlamentaria que actualice la organización del Congreso General, regule racionalmente su funcionamiento y establezca reglas claras para el debate.
- 5.- Promover un nuevo ordenamiento que haga compatibles los derechos de la mayoría y de las minorías, asegure orden y disciplina y propicie la planeación de los trabajos a fin de garantizar a los electores un Congreso verdaderamente al servicio de la Nación.

El Dr. Ernesto Zedillo expresaba en la reunión denominada "Reforma para fortalecer el Partido, en septiembre de 1994 que : " Durante la campaña electoral asumimos, por convicción y con plena determinación, el firme compromiso de corresponder a la vocación democrática del pueblo de México. Ello comprende enaltecer el Estado de Derecho, afianzar la división de poderes, el cabal respeto a las atribuciones constitucionales del Ejecutivo, el fortalecimiento del Legislativo y la reforma integral del Poder Judicial.

<sup>153</sup> Colosio, Luis Donaldo. Los partidos políticos mexicanos en 1991. 1era edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 132.

Ello comprende - asimismo- un nuevo aliento a nuestro federalismo, impulsando los órdenes municipal y estatal, sin mengua del cumplimiento de las responsabilidades del Gobierno Federal ; ello también comprende el reconocimiento y el estímulo a la participación ciudadana, el mejoramiento de las reglas para la competencia electoral y la creciente fortaleza de nuestro sistema de partidos".<sup>154</sup>

En dicha ocasión añadió que el PRI estaba preparado para una contienda política más exigente y para condiciones de competencia electoral más equitativas. De igual modo señaló que el PRI no teme a la autonomía de las instituciones electorales y a la organización ciudadana de los comicios.

Con motivo del inicio del foro "Veinte compromisos por la democracia", efectuado en noviembre de 1994, el entonces Secretario de Acción Electoral del PRI, Humberto Lira Mora, afirmaba que " Debe seguirse construyendo y ensanchando la ruta hacia la equidad para que sea una de las características básicas de nuestras contiendas electorales. Todavía hay mucho por hacer en esa dirección : financiamiento de partidos políticos, topes a gastos de campaña, acceso a medios de información y plena autonomía de la autoridad electoral".<sup>155</sup>

A través de su fracción Senatorial, el PRI señaló en julio de 1995 que su postura ante la reforma política era : " La reforma política debe implicar la reforma electoral definitiva, un mejor equilibrio de poderes, la vigorización del Poder Legislativo, un nuevo federalismo, la reforma de la justicia y una comunicación social acorde con el tiempo en el que vivimos".<sup>156</sup>

En septiembre de 1995, Santiago Oñate, en su calidad de Presidente Nacional del PRI, señalaba que éste estaba dispuesto a : " Conseguir una reforma electoral que erradique los conflictos a que las elecciones han dado origen por la imperfección de las leyes correspondientes, a la plena independencia de los órganos encargados de conducir las elecciones, a un acceso equitativo de los partidos en los medios de comunicación y a una buena reglamentación en los mecanismos de financiamiento ".<sup>157</sup>

<sup>154</sup> "El voto por el PRI determinó la reforma interna: Zedillo " en : Perfil de la Jornada . México, D.F. 11 de septiembre de 1994. p.1.

<sup>155</sup> "Inseparables las reformas electoral y del Estado" en : El Financiero .México, D.F. 15 de noviembre de 1994. p. 33

<sup>156</sup> " Rescindar pláticas sobre la reforma política, pide el PRI ", en : El Universal . México, D.F. 3 de julio de 1995. p.1.

<sup>157</sup> "Disposición y flexibilidad, pide Oñate al PAN ", en : El Financiero.México, D.F. 26 de septiembre de 1995 . p.47.

En enero de 1996, 255 Diputados del PRI, presentaron ante la dirigencia nacional de dicho partido, un documento en el que además de solicitar el abandono del neoliberalismo y del perfil tecnocrático de los miembros del gabinete, propusieron la revisión de los métodos para seleccionar candidatos y dirigentes.

En esa virtud pidieron a su partido que garantice: " El alejamiento del Ejecutivo de los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular y de cambio de dirigencias, haciendo efectiva la consulta a las bases y los métodos abiertos de competencia ".<sup>158</sup>

Una vez aprobada por la Cámara de Diputados la reforma Constitucional de 1996, el Diputado Jorge Moreno Collado expuso: " El dictamen es un documento verdaderamente consensado, para lo que se tuvieron que vencer resistencias, superar extravíos y sufrir tropiezos ( ... ) Si todos cedimos en mayor o menor medida, a todos nos queda la sensación de no tener plenamente satisfechos nuestros intereses y nuestros proyectos. Sin embargo, avizoramos que estamos logrando una reforma completa en esta etapa ".<sup>159</sup>

Partido de la Revolución Democrática.

Por lo que respecta al PRD, éste a través del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, Coordinador Nacional de dicho partido en 1991, expresaba : " No se puede debatir en la simulación del voto y en el monopolio unipartidario de los medios de comunicación y difusión. Es necesario que el pueblo elija a sus gobernantes con su voto, que se respete la división de poderes, que las minorías puedan opinar y disentir y que un amplio consenso nacional, solo alcanzable en el respeto al voto y a los derechos democráticos de todos, respalde las grandes decisiones que tenemos por delante ".<sup>160</sup>

Las propuestas del PRD más importantes fueron: 1.- Unir todas las fuerzas políticas y sociales del país para garantizar el respeto al voto y terminar con los privilegios ilegales del partido de Estado. 2.- Libre acceso de las diferentes organizaciones y sectores ciudadanos a la televisión, la radio y los medios masivos de comunicación, para fortalecer el ejercicio democrático.

<sup>158</sup> "Alto al neoliberalismo, exige la diputación priista al CEN ", en : El Financiero. México, D.F. 12 de enero de 1996. p. 27.

<sup>159</sup> " Sin debate, aprobación unánime a la reforma ", en : El Financiero. México, D.F. 1ero de agosto de 1996. p.37.

<sup>160</sup> Cárdenas, Cuauhtémoc. Los partidos políticos mexicanos en 1991. 1era. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p.276.

- 3.- Independencia de los gobernadores con relación al poder Ejecutivo Federal, lo cual significa ante todo independencia en sus recursos presupuestarios.
- 4.- Descentralización de decisiones y recursos hacia los órganos de gobierno estatales y municipales.
- 5.- Estricta división de poderes.
- 6.- La derogación de la cláusula de gobernabilidad.
- 7.- Rendición de cuentas de los funcionarios y gobernantes ante los ciudadanos y electores.
- 8.- Reforma integral de las instituciones del Estado, que implica una legislación electoral democrática que deje el control de las elecciones en manos de los partidos políticos y de los ciudadanos.
- 9.- No intromisión del Estado en las organizaciones sociales y el florecimiento de una red múltiple y variada de organizaciones de la sociedad: sindicales, campesinas, agrarias, vecinales, comunitarias, municipales, empresariales, etc.

A través de su Secretario General, Mario Saucedo, el PRD expresó en enero de 1995, que los temas a discutir serían los siguientes: "Elaborar una reforma electoral a fondo y definitiva. Soluciones rápidas y concretas a los conflictos de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

Analizar la puesta en marcha de programas y acuerdos económicos autoritarios y hasta anti-constitucionales.

La separación real del PRI del Gobierno. Establecer reglas claras en la relación Prensa-Gobierno.  
Separación efectiva de los Poderes del Congreso de la Unión.

Hacer efectivo un auténtico federalismo y dar autonomía a los municipios".<sup>141</sup>

En agosto de 1995, como resultado del tercer Congreso nacional del PRD, se expresaron resolutivos de entre los cuales destacamos: el pronunciamiento por una transición pactada, pacífica y constitucional hacia la democracia, de la cual se derive un Gobierno plural y representativo. La edificación de un nuevo sistema político que tenga como sustento una profunda reforma del Estado que restablezca los principios constitucionales de un Estado democrático de Derecho y la reforma del poder judicial.

El líder nacional de dicho partido, expresó en misiva enviada al titular del Poder Ejecutivo Federal que: "El compromiso de los actores políticos para encontrar una salida a la crisis debe culminar en la

<sup>141</sup> "Exige la oposición el establecimiento de una agenda clara para el diálogo", en: El Financiero. México, D.F. 5 de enero de 1995, p.48.

conformación de un nuevo pacto social que garantice el tránsito de un régimen autoritario a otro plenamente democrático en condiciones de gobernabilidad, con sentido de justicia y resguardo de la soberanía nacional".<sup>162</sup>

En marzo de 1996, el PRD presentó su propuesta formal de reforma electoral en el Congreso de la Unión, la cual contiene entre otros los siguientes puntos:

- Conformar el órgano electoral por Consejeros Ciudadanos nombrados por las dos terceras partes del Poder Legislativo.
- Reconocer el derecho al voto a los mexicanos residentes en el extranjero.
- Reconocimiento constitucional del referéndum.
- Establecimiento del plebiscito y de la iniciativa popular para promover leyes.
- Introducir la figura de revocación del mandato en caso de violaciones graves a la Constitución y de afectación de la soberanía nacional.
- Crear mecanismos institucionales de contraloría social que permitan que la ciudadanía participe en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Dar a las organizaciones civiles y no gubernamentales, el reconocimiento de entidades de interés y utilidad pública, con derecho a estímulos fiscales.
- Crear el Registro Nacional Ciudadano.
- Otorgamiento equitativo del financiamiento público a los partidos políticos.
- Limitar los gastos de campaña equivalentes a un peso por elector.
- Prohibir las aportaciones anónimas a partidos y campañas.
- Acceso equitativo a los medios.
- Que se reconozcan las candidaturas independientes y la figura de asociación política, la candidatura común y que se permitan las coaliciones.
- Que los actos electorales estén sujetos a control constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la impugnación de inconstitucionalidad de leyes en la materia y mediante el juicio de Amparo en actos de autoridad electoral.

<sup>162</sup> "Diálogo y cambio pacífico, plantea Muñoz Ledo en carta a Zedillo", en :El Financiero. México, D.F. 30 de agosto de 1995. p. 42.

- Que se garanticen los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y el voto de los mexicanos que viven en el extranjero.
- Abolir el control corporativo.
- Redistribución de facultades y competencia en materia hacendaria entre la Federación y los Estados para promover la descentralización económica y un desarrollo más equitativo.
- Promover el desarrollo regional y equilibrado.
- Eliminar mecanismos de sobrerrepresentación en el Congreso .
- Promulgar una Ley Federal de Comunicación Social.

Una vez que fue aprobada la reforma de agosto de 1996, Jesús Ortega Martínez, Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PRD, señaló que su partido lamentaba que el Gobierno y algunos partidos se opusieran a permitir las candidaturas independientes. También deploró la negativa a garantizar formas de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Criticó el mantener formas de sobrerrepresentación en las Cámaras del Congreso pues desvirtúan la voluntad ciudadana. Finalmente expresó su desacuerdo en que los Consejeros Ciudadanos que estaban en funciones en ese momento, se les impidiera continuar prestando sus servicios en el Consejo General del IFE.

#### 8.2.2.EQUIDAD EN LAS CONDICIONES DE LA CONTIENDA ELECTORAL

En virtud de que al momento de elaborar este inciso, se ha consumado una nueva reforma electoral, se hizo necesario modificar el sentido original de los numerales 8.2.2. , 8.2.3. , 8.2.4. y 8.2.5.para sustituir un análisis de las perspectivas de la legislación por una exposición de la mencionada reforma. Así pues, abordamos el tema , haciendo mención de los que consideramos los aspectos más importantes tanto de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, las cuales fueron alcanzadas con el consenso de los legisladores de los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, como de las posteriores modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal , así como de la

recién expedida Ley General del sistema de medios de impugnación en materia electoral , las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 22 de agosto de 1996, se reformaron los artículos 35, 36,41,54,56,60,73,74,94,98,99,101,105,108,110,111,116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de organizar la exposición de las reformas de 1996, hemos respetado la clasificación propuesta originalmente en nuestro capitulado, de tal suerte que abordaremos las reformas desde cuatro temas: a)equidad en las condiciones de la contienda electoral,b) fortalecimiento del sistema de partidos, c)autonomía de los órganos electorales y d) los medios masivos de comunicación en la contienda electoral.

Consideramos que las reformas que buscan coadyuvar a establecer condiciones de equidad para la contienda electoral son las siguientes:

I.-Asociación Individual.- A fin de evitar la asociación corporativa se reformaron los artículos 35 y 41 Constitucionales. En el artículo 35, relativo a las prerrogativas del ciudadano, se reformó el inciso III, para precisar que tiene la prerrogativa de asociarse de manera individual.

En el mismo sentido, con la reforma del artículo 41 se estipuló que: " Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

En concordancia ,el Cofipe fue reformado en su artículo 5 para establecer que la afiliación individual a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas es un derecho de los ciudadanos mexicanos. De igual modo se añadió en el artículo 38 del Cofipe la disposición según la cual una de las obligaciones de los partidos políticos nacionales es abstenerse de realizar afiliaciones colectivas.

En este mismo apartado consideramos pertinente mencionar que fueron ampliados los plazos para la actualización del padrón electoral . La campaña anual de actualización que realiza la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores , misma que anteriormente iba del primero de noviembre al 15 de enero, ahora deberá realizarse del primero de octubre al 15 de enero. De igual modo quienes habiendo cumplido con los requisitos no hubieren obtenido su credencial para votar podían anteriormente en el año de la elección solicitar la expedición hasta el 15 de febrero, ahora ese plazo se extiende hasta el día último de febrero. Y para quienes habiendo obtenido su credencial no aparezcan en la lista nominal de electores correspondiente o consideren haber sido indebidamente incluidos o excluidos de la respectiva

lista nominal de electores podrán solicitar la rectificación en el año de la elección hasta el 14 de abril , mientras que anteriormente dicho plazo fenecía el 15 de marzo del año de la elección. En el mismo sentido las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados hasta el 31 de marzo del año de la elección, cuando anteriormente lo estaban hasta el 15 de febrero.

2.-Voto de los Mexicanos residentes en el extranjero.- El artículo 36 Constitucional, relativo a las obligaciones de los ciudadanos, anteriormente señalaba en su tercer inciso que una de ellas era "votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda". El texto de la reforma indica que una de las obligaciones de los ciudadanos es: " III. Votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley", lo que interpretamos como una inicial apertura para considerar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Al respecto la reforma del Cofipe determinó en su artículo octavo transitorio que, el Consejo General del IFE designará una Comisión de especialistas para que estudie y proponga las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana, las cuales según el artículo citado, deberá instrumentar la Secretaría de Gobernación con vistas a ser utilizados en el proceso federal electoral del año 2000, por lo que consideramos que el voto de los mexicano residentes en el extranjero será en todo caso una realidad a mediano plazo.

3.- Financiamiento.- En el artículo 41 de la Constitución se añadió la disposición que estipula que la ley debe garantizar que " los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado " en lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Asimismo quedó definido en el mismo artículo 41 que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección se compone de ministraciones: a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y b) Para la obtención del voto durante los procesos electorales.

En el primer caso , el financiamiento público se fijará anualmente, considerando los costos mínimos de campaña, el número de Diputados y Senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.

De la cantidad determinada, el 30 % se distribuirá de forma igualitaria y el 70 % conforme al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediatamente anterior.

Por las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, los partidos políticos recibirán una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

La reforma también consideró que se reintegrará un porcentaje de los gastos que los partidos políticos erogen en actividades educativas, de capacitación, investigación socio-económica y política así como editorial.

Finalmente quedó estipulado que la ley fijará los criterios para determinar los límites de los gastos de campaña, los montos máximos de las aportaciones de simpatizantes y los procedimientos de control del origen y uso de los recursos , así como las sanciones para el caso de incumplimiento de estas disposiciones.

Respecto al tema en cuestión las reformas del Cofipe fueron las siguientes:

Se incluyó en el artículo 38 la obligación de los partidos políticos de permitir la práctica de auditorías y verificaciones a cargo de la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

En el mismo artículo 38 se estipuló como obligación de los partidos políticos el que deberán utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para las actividades que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En el artículo 49 se establecieron las siguientes modificaciones: en el inciso 1) se determinó que una de las modalidades del financiamiento de los partidos políticos será el público, el cual prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento (por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos).

Se prohíbe a los partidos políticos recibir aportaciones de personas no identificadas, salvo aquellas recibidas en colectas en mítines o en la vía pública.

Se permite que las aportaciones en dinero que realicen simpatizantes a los partidos políticos sean deducibles del impuesto sobre la renta.

Anteriormente el artículo 49 determinaba que el financiamiento público se clasificaba por : actividad electoral , actividades generales como entidades de interés público, subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos , actividades específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos.

Con la reforma se dispuso la siguiente clasificación: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas como entidades de interés público.

El artículo 49 anteriormente estipulaba que el financiamiento por actividad electoral se determinaba multiplicando el costo mínimo de una campaña para Diputado por el número de candidatos propietarios a Diputados de mayoría relativa considerando únicamente a los candidatos de los partidos políticos que hubiesen conservado el registro , posteriormente se dividía el resultado entre la votación nacional emitida para la propia elección , obteniéndose el valor unitario por voto. A cada partido se asignaba el resultado de multiplicar el valor unitario por voto por el número de votos válidos obtenidos en la elección de Diputados de mayoría relativa. Asimismo, se aplicaba idéntico procedimiento, substituyendo en cada caso a los Diputados por los Senadores.

Con la reforma, el rubro denominado financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes estableció que para determinar el monto se fijarán los costos mínimos de una campaña para Diputados, de una para Senador y para Presidente de la República, tomando como base los costos aprobados el año inmediato anterior y actualizando los valores según el índice nacional de precios al consumidor del Banco de México. Se multiplica el costo mínimo de una campaña para Diputado por el total de Diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Se multiplica el costo mínimo de una campaña para Senador por el total de Senadores a elegir y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El costo mínimo de una campaña para Diputado se multiplica por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría

relativa, dividido entre los días que dura la campaña de Presidente, el resultado es el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de la República. La suma del resultado de las operaciones señaladas constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos, el cual se distribuye 30 % en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso y el 70 % conforme el porcentaje de la votación nacional emitida en la elección de Diputados inmediata anterior, a los partidos con representación en las Cámaras del Congreso. Asimismo la reforma estableció que los partidos políticos deberán destinar al menos el 2 % del financiamiento público que reciban, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

Destacamos que también se estableció la facultad de que el Consejo General del IFE pueda revisar los elementos conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña, una vez que haya concluido el proceso electoral ordinario.

El financiamiento para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en el año de la elección y es equivalente al monto que reciban en ese año para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

En cuanto al financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público, el anterior artículo 49 determinaba que no se podrían acordar apoyos en cantidad mayor al 50 % anual de los gastos respectivos en el año anterior. Con la reforma se elevó el porcentaje al 75 %.

El financiamiento para los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección fue modificado. Anteriormente se les otorgaba si contaban con registro definitivo, el financiamiento público previsto para cada partido político por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos. Si era registro condicionado se les otorgaba financiamiento por concepto de actividades generales y para el desarrollo de los partidos políticos. Con la reforma de 1996 quedó estipulado que los partidos políticos que obtuvieren su registro con fecha posterior a la última elección tendrán derecho a financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público y cada partido al 2 % del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como una cantidad adicional igual para gastos de campaña en el año de la elección.

Es importante hacer mención de que , gracias a la reforma de 1996, se detallan en el artículo 49-B, las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas , prevista en el artículo 49 del Cofipe, cuya actuación será permanente como órgano de fiscalización . De tal suerte que dicha comisión elabora lineamientos para la presentación de los informes que sobre el origen , monto y destino de sus ingresos presenten partidos y agrupaciones políticas. Vigila que los recursos se apliquen a las actividades previstas en la ley. Practica auditorias a las finanzas de partidos y agrupaciones políticas. Informa al Consejo General de las irregularidades que detecta y en su caso, de las sanciones que estime procedentes.

Con respecto a los informes anual y de campaña que tanto partidos como agrupaciones políticas deben presentar ante la Comisión de fiscalización de los recursos, anteriormente tenían un plazo de noventa días para su presentación, en el primer caso después del último día del año reportado y en el segundo contados a partir de la jornada electoral. Con la reforma se acortaron dichos plazos a sesenta días.

4.- Observadores electorales.-Para el logro de la equidad en las condiciones de la contienda, se establecen en el reformado artículo 41 Constitucional , que una de las actividades del IFE será la relativa a la regulación de la observación electoral.

Respecto de la reforma del Cofipe mencionamos que fue añadido en el artículo quinto la disposición relativa a que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales deberán presentar veinte días antes al de la jornada electoral un informe ante el Consejo General del IFE para declarar el origen , monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades de observación electoral

5.-Calificación electoral.- Fue derogada la primera fracción del artículo 74 de la Carta Magna, que determinaba que una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, era erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo sucesivo será facultad de la Cámara de Diputados el expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En concordancia la reforma Constitucional dejó establecido en su artículo 98 que la Sala Superior del Tribunal Electoral realizará el cómputo final de la elección de Presidente de la República, una vez resueltas las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo.

En el mismo sentido se reformó el Cofipe en su artículo 174 para establecer que el proceso electoral concluye una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hayan interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Consideramos que al transferir la responsabilidad de la calificación de la elección presidencial de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, al Tribunal Electoral se está buscando dar a la ciudadanía mayor certeza respecto de la transparencia del proceso, optando el legislador por respetar la naturaleza jurisdiccional de la calificación del proceso, dejando la realización de la misma a un órgano autónomo y especializado que en lo futuro dictaminará y declarará la validez de la elección citada.

Coincidimos con Emilio Krieger, quien apuntaba con respecto al anterior sistema de calificación: "...Siendo exigencia primaria del órgano calificador una inamovible imparcialidad, un sentido muy objetivo y definitivo del valor de los hechos y los documentos sobre los que va a juzgar, resulta difícil en extremo, si no imposible, encontrar esa parcialidad y esa objetividad en órganos que, de alguna manera, están poseídos por las pasiones partidistas propias de las lides electoreras"<sup>163</sup>

6.-Tribunal Electoral.- Aspecto importante de la reforma electoral de 1996, es el relativo a la inclusión del Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial de la Federación, lo que fue materia tanto de modificaciones Constitucionales como de la introducción de cambios en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En esa virtud el Poder Judicial de la Federación se deposita según el artículo 94 Constitucional en la Suprema Corte de Justicia, el mencionado Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>163</sup> Krieger, Emilio. "La problemática del derecho electoral Mexicano", en: Derecho y legislación electoral. UNAM-Miguel Angel Porrúa. México, 1993. p.99.

La inclusión del Tribunal Electoral en el Capítulo IV de la Carta Magna, relativo al Poder Judicial, implicó la supresión de las disposiciones respectivas al Tribunal Federal Electoral, que anteriormente regulaba el artículo 41.

El artículo 99 Constitucional, producto de la reforma, señala que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Por su parte el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa que dicho Tribunal será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, que reserva a la Suprema Corte de Justicia el resolver sobre acciones de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

La reforma determinó que el Tribunal Electoral se integre por una Sala Superior, a su vez compuesta por siete Magistrados Electorales y cinco Salas Regionales.

Las responsabilidades del Tribunal Electoral son resolver en forma definitiva e inatacable sobre: las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores; las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales; 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, siempre puedan alterar el resultado del proceso; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación política; la determinación e imposición de sanciones en la materia; fijar jurisprudencia en los siguientes términos: a) cuando la Sala Superior, en tres sentencias, o las Salas Regionales en cinco sentencias, no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y b) cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

De la competencia de la Sala Superior destacamos los siguientes puntos: Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: a) los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten sobre la elección de Presidente de la República, una vez resueltos realizar el cómputo final de dicha elección, formulando la declaración de validez respectiva; b) los recursos de

apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del IFE, así como el informe relativo a las observaciones de los partidos políticos sobre las listas nominales de electores y que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; c) los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales; d) los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Carta Magna y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal; e) 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, asociarse individual y libremente para participar en forma pacífica en los asuntos políticos.

Asimismo conocerá de las impugnaciones por la determinación y aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores, etc.

De igual forma tendrá competencia para fijar la jurisprudencia obligatoria.

Por su parte las cinco Salas Regionales se integrarán cada una por tres Magistrados Electorales, teniendo como sede la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales. La instalación de las Salas Regionales debe quedar concluida a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, entrando en receso a la conclusión del mismo.

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, tendrá entre otras atribuciones las de : a) Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del IFE; b) Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de Diputados y Senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios; c) Conocer y resolver, los juicios para la protección del

derecho político electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, corresponden a la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Entre sus atribuciones destacan: elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal y someterlo a la aprobación de la Sala Superior; expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción del personal del Tribunal; establecer la normatividad para modernizar las estructuras orgánicas, sistemas y procedimientos administrativos; acordar sobre las renuncias que presenten los secretarios y demás personal de las Salas Regionales; destituir o suspender a los Magistrados de las Salas Regionales, por faltas o conductas graves que lo ameriten; suspender en sus cargos a los Magistrados Electorales de las Salas Regionales a solicitud de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra; conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; aportar al Presidente del Tribunal Electoral todos los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal Electoral; ejercer el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral; administrar los bienes muebles e inmuebles al servicio del Tribunal.

Los Magistrados Electorales 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.

El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Los Magistrados Electorales de la Sala Superior durarán en su encargo diez años improrrogables.

Los Magistrados Electorales de la Sala Superior deberán reunir los requisitos establecidos por el artículo 95 Constitucional, para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales son a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; c) Poseer con antigüedad mínima de diez

años, título de Licenciado en Derecho; d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; e) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; f) En el año anterior al día de su designación no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal. Además la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que deberán satisfacer los siguientes requisitos: a) Contar con credencial para votar con fotografía; b) De preferencia tener conocimientos en materia electoral; c) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años anteriores a la designación; e) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años previos a la designación.

Por su parte los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales durarán ocho años improrrogables en su encargo y los requisitos a satisfacer son: a) ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Contar con credencial para votar con fotografía; c) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; d) Contar con título de Licenciado en Derecho con antigüedad mínima de cinco años; e) Preferentemente, tener conocimientos en materia electoral; f) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; g) No haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular en los últimos seis años; h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Finalmente queremos hacer mención del artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues determina que los servidores públicos y empleados del Tribunal electoral se conducirán con imparcialidad y velarán por la aplicación irrestricta de los principios de constitucionalidad y legalidad en todas las diligencias y actuaciones en que intervengan en el desempeño de sus funciones.

7.-Competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral.- Fue suprimida la última frase de la segunda fracción del artículo 105 Constitucional , que limitaba la actuación de la Suprema Corte de Justicia en el caso de controversias relativas a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En esa virtud ,el texto quedó así:" La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", eliminándose la última parte del párrafo que rezaba: "...con excepción de las que se refieran a la materia electoral".

Asimismo se añadió un inciso f), con lo que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por los partidos políticos con registro ante la IFE, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órganos legislativo del Estado que les otorgó el registro.

De las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, destacamos que se estableció como principio de congruencia de las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, de que sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

8.- Sistema de medios de impugnación.- Como resultado de la reforma, el artículo 41 Constitucional determino en su inciso IV que 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 señale la Constitución y la ley; dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar , ser votado y de asociación.

Consecuentemente se expidió una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral , siendo derogado el Libro Séptimo del Cofipe.

Con la expedición de la citada ley se buscó establecer reglas comunes para el trámite y resolución de los recursos que integran el sistema de medios de impugnación.

En la referida Ley se establece que el sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral. De este recurso conocen y resuelven los órganos del IFE.
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- c) El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

Con excepción del recurso de revisión, el resto son competencia del Tribunal Electoral.

Los recursos de revisión y apelación podrán interponerse durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales. El juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración podrán presentarse durante el proceso electoral, además de los recursos ya mencionados.

El recurso de revisión es procedente para impugnar los actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel distrital y local, que no sean de vigilancia, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales o en la etapa de preparación de la elección. Asimismo en el proceso electoral para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del IFE que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, si la naturaleza del acto es diversa a los que puedan recurrirse por la vía de la inconformidad y la reconsideración.

El recurso de apelación es procedente para impugnar durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión ya citados, o bien las resoluciones de órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión. En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, será procedente el recurso de apelación para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos por partidos políticos contra actos o resoluciones de los órganos del IFE. Asimismo será procedente para impugnar el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal

de Electores sobre las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores. Finalmente será procedente para impugnar la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del IFE.

El juicio de inconformidad será procedente para impugnar las determinaciones de las autoridades federales que violen normas Constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados.

Los actos impugnables a través del juicio de inconformidad son :

- a) En la elección de Presidente de la República, los resultados de las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación en una o varias casillas por error aritmético.
- b) En la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa: los resultados de las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección. Así como las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas y los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.
- c) En la elección de Diputados de representación proporcional, los resultados de las actas de cómputo distrital respectivas por nulidad de la votación de una o varias casillas o por error aritmético.
- d) En la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría: los resultados de las actas de cómputo de entidad federativas, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría , por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección, así como las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas y , los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
- e) En la elección de Senadores de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

El recurso de reconsideración es procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados

de las elecciones de Diputados y Senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El juicio de revisión constitucional electoral es procedente para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando sean definitivos y firmes, violen algún precepto de la Carta Magna, la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, la reparación solicitada sea posible y factible antes de la fecha Constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos y se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas legales para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores será resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Quedó establecido que la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución de que se trate.

Se estipuló que los requisitos que deben cumplir los medios de impugnación para su presentación son:

- a) Hacer constar el nombre del actor.
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones.
- c) Acreditar la personería del promovente.
- d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo.
- e) Mencionar los hechos, los agravios que cause el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.
- f) Ofrecer y aportar las pruebas, mencionar las que se presentarán y en su caso las que deban requerirse.

g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

Destacamos de las causas de improcedencia :a) el que se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales.

b) Pretender impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor o se hayan consumado irreparablemente.

c) El no haber agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales.

En cuanto al sobreseimiento se determinó que es procedente cuando:

a) el promovente se desista expresamente por escrito.

b) La autoridad responsable modifique o revoque el acto impugnado, de tal suerte que no subsista la materia del medio de impugnación.

c) Aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia una vez que hubiera sido admitido el medio de impugnación respectivo.

d) El ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido de sus derechos político electorales.

Se estableció que las partes en el procedimiento de los medios de impugnación son: el actor, la autoridad responsable que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna y el tercero interesado, que es el ciudadano, organización o partido político con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor. Se determinó también que los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró, en el caso de los recursos de revisión y apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.

Como pruebas para la resolución de los medios de impugnación se contemplan:

a) Las documentales públicas.- Actas oficiales de las mesas directivas de casilla, los documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, los documentos de autoridades federales, estatales y municipales, los documentos de los fedatarios públicos. Tendrán valor probatorio pleno

b) Las documentales privadas.- Todos los demás documentos o actas que resulten pertinentes.

c) Pruebas Técnicas.- Fotografías, medios de reproducción de imágenes.

d) Presuncionales legales y humanas.

e) Instrumental de actuaciones.

D) La confesional y la testimonial si versan sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público.

En cuanto al trámite de los medios de impugnación se estipuló que :

- a) Si el medio de impugnación lo recibe la autoridad impugnada, deberá dar aviso al órgano competente del IFE o a la Sala del Tribunal Electoral y hacerlo del conocimiento público mediante cédula fijada en estrados.
- b) Si el medio de impugnación lo recibe algún órgano del IFE que no es el impugnado, lo remitirá al órgano del IFE o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo.

En el plazo de 72 horas, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes.

Dentro de las 24 horas siguientes al vencimiento del plazo de 72 horas en que se hizo del conocimiento público, mediante estrados, el medio de impugnación, la autoridad responsable del acto o resolución impugnado deberá remitir al órgano competente del IFE o a la respectiva Sala del Tribunal Electoral: el escrito de presentación del medio de impugnación, la documentación respectiva y las pruebas que hayan acompañado al mismo; la copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado; en su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes; el informe circunstanciado en el que el funcionario responsable haga mención de los motivos y fundamentos jurídicos para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado y cualquier documento que estime necesario para la resolución del asunto. En los juicios de inconformidad, además el expediente con las acta y escritos de incidentes y de protesta que se hubieran levantado.

Recibida la documentación, se prevén dos posibilidades: a) el Presidente de la Sala respectiva del Tribunal Electoral turnará el expediente a un Magistrado electoral, quién revisará que el escrito del medio de impugnación reúne los requisitos establecidos por la ley, para proponer a la Sala o que se deseché de plano por improcedente, se tenga por no presentado. En caso de que el medio de impugnación reúna los requisitos de ley, el Magistrado electoral dictará el auto de admisión, declarando cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia, procediendo a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, para someterla a consideración de la Sala.

b) El Presidente del IFE lo turna al Secretario para revisar que cumple con los requisitos de ley, para en su caso desecharlo de plano por notoriamente improcedente. En caso de cumplir con todos los requisitos, el Secretario procede a formular el proyecto de resolución, que será sometido al órgano local que corresponda, el cual deberá dictar la resolución en la sesión en la que se presente el proyecto.

Las resoluciones o sentencias del IFE y del Tribunal Electoral deberán hacerse constar por escrito y contener: fecha, lugar y el órgano o Sala que la dicta, el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, el análisis de los agravios y la valoración de las pruebas, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y en su caso, el plazo para su cumplimiento.

Las Salas de Tribunal Electoral dictarán sus sentencias en sesión pública.

9.- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.- Destacamos únicamente la disposición que se añadió para tipificar como conducta delictiva el que un candidato obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

10.- Responsabilidad de los servidores públicos.- En el Título Cuarto de la Carta Magna, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, se introdujeron modificaciones a los artículos 108, 110 y 111, de tal modo que para los efectos de las responsabilidades a que alude el mencionado título, se reputan adicionalmente a los anteriormente señalados como servidores públicos, a los servidores del IFE. Asimismo podrán ser sujetos de juicio político, además de los previamente señalados, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del IFE, así como los Magistrados del Tribunal Electoral.

De igual manera, se añadieron los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Diputados de la Asamblea del D.F., el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, a los servidores públicos que enlista el artículo 111, señalando el procedimiento para proceder contra ellos penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

11.-Homogeneización de la Legislación Electoral.- En el Título Quinto de la Constitución, relativo a los Estados de la Federación y el D.F., se modificó el artículo 116, que anteriormente disponía que : " En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales".

Con la reforma el nuevo texto quedó así: " Las legislaturas de los Estados se integrarán con Diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes".

Asimismo se modificó la fracción cuarta con el propósito de dar uniformidad a los ordenamiento legales en materia electoral.

Así dicha fracción establece que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que :

- a) Las elecciones de Gobernadores, Diputados locales e integrantes de Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- b) Las autoridades electorales rijan sus funciones por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- c) Las autoridades responsables de la organización de las elecciones, así como las jurisdiccionales que resuelvan las controversias electorales gocen de autonomía e independencia.
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, según el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
- f) Se otorgue de manera equitativa financiamiento público a los partidos políticos.
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.
- h) Se fijen los criterios para determinar topes máximos de gastos de campaña, así como montos máximos de las aportaciones de simpatizantes. De igual manera se fijen los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos.
- y) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral y las respectivas sanciones.

12.- Distribución de tiempo de radio y / o televisión.- Se modificó el inciso 5 del artículo 48 del Cofipe, relativo al procedimiento a seguir en el caso en el que dos o más partidos políticos manifestaran interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación , en los mismos horarios. Anteriormente la mitad del tiempo disponible se asignaba por partes iguales entre los partidos políticos interesados, mientras que la otra mitad se asignaba en orden a su fuerza electoral en la última elección de Diputados de mayoría relativa.

Con la reforma , la asignación en estos casos, sigue solamente el criterio de dividir el tiempo total disponible en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo. Lo que a nuestro juicio contribuye a crear condiciones de equidad en la contienda electoral.

13.- Coaliciones.- No obstante que la iniciativa del Ejecutivo para la reforma de la ley secundaria hace mención a que pretende flexibilizar los requisitos para la formación de coaliciones, consideramos que los cambios introducidos en el Cofipe con motivo de la reforma de 1996, fueron mínimos, siendo a nuestro juicio los más importantes los que enlistamos a continuación:

- a) Se incluyó la disposición que eleva de 1.5 al 2 % de la votación emitida como el porcentaje que requiere haber obtenido cada uno de los partidos políticos coaligados para conservar su registro al término de la elección.
- b) Respecto de lo que el Código denomina coalición parcial, se fijaron mínimos y máximos de candidatos a registrar. Para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa deberán registrarse entre 33 y 100 fórmulas. Para el caso de Senadores por el mismo principio, deberán registrarse entre 6 y 20 fórmulas de candidatos.
- c) Se adicionó el artículo 59-A para contemplar la coalición por la que se postulan candidatos a Senadores por el principio de representación proporcional.
- d) Se incorporó la disposición que establece que en el convenio de coalición se deberá señalar el monto de las aportaciones de cada uno de los partidos políticos coaligados para el desarrollo de las respectivas campañas, así como la forma de reportarlo.

e) Finalmente se estipuló que el convenio de coalición contenga la definición de quien ostentará la representación de la coalición en caso de interponer medios de impugnación.

14.- Listas nominales de electores.- Incluimos las reformas relativas a los listados nominales de electores, con base en la consideración de que todo esfuerzo que contribuya a la transparencia de la contienda electoral, refuerza la equidad que se da en la misma. Así, citamos las reformas del artículo 162 del Cofipe, mediante las cuales se añadieron tres párrafos en los que quedó determinado que :

- a) A los partidos políticos les entregaran un tanto de la Lista nominal de electores con fotografía.
- b) Se realizará un cotejo muestral en los Consejos Distritales, entre las listas nominales entregadas a los partidos y las que serán utilizadas el día de la jornada electoral.

Subrayamos que las listas nominales de electores no incluían a la fotografía de los mismos, por lo que consideramos que con esto la reforma dio un paso más de certidumbre en las elecciones, que seguramente contribuirá a eliminar prácticas fraudulentas de votantes que suplantaban a otros en el ejercicio del voto.

c) Se dejó abierta la posibilidad de que el Consejo General determine la realización de un análisis muestral , en algunas casillas, con el fin de confirmar que las listas nominales empleadas en la jornada electoral son idénticas a las que les fueron entregadas a los partidos políticos con antelación.

15.-Doble insaculación.- Se reformó el Cofipe , fijando en su artículo 193, lo que ya el acuerdo del Consejo General del IFE, había determinado como doble insaculación para la selección de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, y que operó en las elecciones federales de 1994, como ya se mencionó en el inciso 7.4. del presente trabajo. Por lo que , de acuerdo con el artículo citado, en el año de la elección, el Consejo General sorteará un mes del calendario, que junto con el que le sigue, serán la base para la primera insaculación , misma que efectuarán las Juntas Distritales Ejecutivas . Posteriormente a los ciudadanos insaculados se les convocará a un curso de capacitación. De entre quienes resulten aptos serán seleccionados los integrantes de las mesas directivas de casilla, según el sorteo de las 29 letras del alfabeto, incluyéndose a quienes tengan apellido paterno que inicie con la letra sorteada.

16.- Boletas con folio.- Como una medida de certeza, se determinó en el artículo 205 del Cofipe que las boletas electorales para los comicios federales estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. El talón contendrá la información relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección correspondiente.

17.- Análisis del líquido indeleble.- Reforzando las medidas que contribuyan a dar certidumbre al proceso electoral, se estableció en el artículo 208 del Cofipe, que el Consejo General del IFE, recogerá el sobrante del líquido indeleble al terminar la jornada electoral, a fin de que sea sometido al análisis muestral por la institución que al efecto se autorice.

18.- Para asegurar la transparencia del procedimiento de cómputo de las votaciones que efectúan los Consejos Distritales y evitar su entorpecimiento, se adicionaron dos disposiciones al artículo 247 del Cofipe.

Anteriormente se disponía que en los casos de : a) no coincidir las actas de escrutinio y cómputo de la casilla con los resultados que de la misma tenga el Presidente del Consejo Distrital; b) no existir el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla, ni obrar en poder del Presidente del Consejo Distrital ; c) existir errores o alteraciones evidentes, se debería proceder a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

Con la reforma al Cofipe, se precisa en el tercer caso citado que las alteraciones evidentes detectadas deben generar duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla.

En segundo término, destacamos que se precisó el procedimiento para que el Consejo Distrital efectúe nuevamente el escrutinio y cómputo por encontrarse cualquiera de las tres causas anteriormente descritas. Así, se dispuso que el Secretario del Consejo abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta las boletas no utilizadas, los votos nulos y los válidos, asentando los resultados en el acta correspondiente. Los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un Consejero Electoral, verificarán la correcta determinación de los votos válidos y nulos.

19.- Por considerar que es una medida que vela por la equidad, destacamos del nuevo título quinto del Cofipe , que corresponde al anterior título tercero, relativo a las faltas administrativas y las sanciones, que se depositó en el IFE la atribución de conocer de las irregularidades en que hayan incurrido un partido político o una agrupación política por incumplir con las obligaciones prescritas en el Código o bien por incumplir las resoluciones o acuerdos del IFE, o acepten donativos de las personas o entidades no facultadas para ello, o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, o acepten aportaciones económicas superiores a los límites legales establecidos, o dejen de presentar los informes anuales de campaña, o sobrepasen los topes de campaña establecidos, o incurran en cualquier falta prevista en el Código. Anteriormente dicha atribución correspondía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

En consecuencia en lo sucesivo , el Consejo General conoce y determina en su caso, la sanción correspondiente, dejando a salvo que las resoluciones del Consejo General podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, lo que creemos perfecciona el procedimiento, puesto que anteriormente solo había la instancia del Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables.

Con respecto a este tema nuestra opinión es que :

- 1.- Es conveniente incluir la iniciativa popular para promover nuevas leyes, el referéndum como forma de consulta a la ciudadanía y el plebiscito, a fin de ampliar los canales de participación de la sociedad.
- 2.- Se considera necesario perfeccionar sistemas de conteos rápidos en los que participen instancias no gubernamentales.
- 3.- Sería provechoso que instituciones de educación superior, despachos privados y asociaciones ciudadanas participaran en la revisión del padrón electoral.

### 8.2.3. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS.

Queremos subrayar en este inciso la importancia que los partidos políticos tienen para la vida democrática actualmente, para lo cual citamos tres opiniones . La primera formulada por el Dr. Ernesto Zedillo en septiembre de 1994: " Los partidos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos. Son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las socie-

dades complejas de nuestros días. Sin los partidos políticos no es posible fortalecer la democracia. Hoy no hay más gobierno democrático que el de carácter representativo y no hay mejor representación política que la fundada en los propios partidos".<sup>164</sup>

Por su parte José Woldenberg considera que : " Necesitamos partidos abiertos, sensibles y responsables que sean puntos de referencia obligada, laboratorios de elaboración política, canales funcionales, para procesar los diversos diagnósticos y propuestas que coexisten en la sociedad".<sup>165</sup>

Juan Molinar Horcasitas afirma que : " Debemos construir en México una democracia con base en un sistema de partidos fuerte porque la ciudadanía si no tiene opciones claramente organizadas, con capacidad de gestión, de aplicación, de deliberación y de ejecución, no podrá nunca participar efectivamente (...) en el mundo no hay una sola democracia que se haya podido construir sin partidos ".<sup>166</sup>

En síntesis, no obstante reconocer que los partidos políticos atraviesan actualmente por una severa crisis para dar respuesta a las expectativas y realidades de la sociedad, es a través de ellos como se conforma la democracia, de ahí la importancia de fortalecer el sistema de partidos si se quiere contribuir a la ampliación de nuestra democracia.

La reforma Constitucional del 22 de agosto de 1996, consideró el fortalecimiento del sistema de partidos en primer término , al disponer en el artículo 41 que:" Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos ", lo que debe traer como consecuencia la limitación de la afiliación corporativa y con ello auspiciar el desarrollo independiente de los partidos políticos con vistas a la contienda electoral.

Un segundo aspecto a resaltar en cuanto a la citada reforma de 1996, es que el referido artículo 41 Constitucional contempla entre las actividades del IFE , las relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos. Esta disposición anteriormente consideraba únicamente a los

<sup>164</sup> "El voto por el PRI determinó la reforma interna: Zedillo ", en : El Perfil de la Jornada, México, D.F. 11 de septiembre de 1994. p. 1.

<sup>165</sup> "Alerta Castillo Peraza sobre la embestida de organizaciones civiles en contra de los partidos", en : El Financiero, México, D.F. 23 de agosto de 1995. p. 39.

<sup>166</sup> Molinar Horcasitas, Juan. "Ciudadanía y partidos, realidades complementarias", en : El Financiero, México, D.F. 3 de enero de 1995. p. 39

partidos políticos , por lo que al incluir a las agrupaciones se propiciará la participación ciudadana y por ende se fortalecerá el sistema de partidos.

Por su parte el COFIPE anteriormente en el inciso b) del segundo párrafo del artículo primero, contemplaba que el código relamentaría las normas constitucionales relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos. Con la reforma de 1996 , el Código reglamenta según su inciso b) la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos así como de las agrupaciones políticas .

En consecuencia se reglamentó en tres nuevos artículos la existencia de las citadas agrupaciones políticas. En el nuevo artículo 33 son definidas como " formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada".

De los nuevos artículo 34 y 35 destacamos: 1) los requisitos para obtener su registro, los cuales deberán acreditar ante el IFE durante el mes de enero del año anterior al de la elección. Dichos requisitos son: contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país, además de tener delegaciones en al menos 10 entidades federativas; tener un órgano directivo de carácter nacional así como disponer de documentos básicos y una denominación que les distinga de otras agrupaciones o partidos.

2)Entre sus prerrogativas citamos : a) poder participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, si bien se les limita a no hacerlo con coaliciones, b)gozar del régimen fiscal aplicable a los partidos políticos, mismo que les permite por ejemplo no ser sujetos de impuestos por concepto de rifas, sorteos, ferias , festivales y eventos que tengan el propósito de allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines, o bien por la enajenación de inmuebles que hubiesen adquirido para sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones , o por la venta de impresos con fines propagandísticos. Del mismo modo gozar de las franquicias postales y telegráficas, en territorio nacional, c) gozar del financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política. Asimismo en el artículo 36 del Cofipe se incluyó con la reforma el derecho de los partidos políticos nacionales de suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

3)En cuanto a sus obligaciones la reglamentación respectiva señala que les será aplicable lo conducente a los partidos políticos, de entre lo que subrayamos: a) el conducirse dentro de los causas legales.

b) abstenerse de recurrir a la violencia, c) mantener el mínimo de afiliados requerido para su constitución, d) utilizar el financiamiento público únicamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias o para sufragar los gastos de campaña, e) abstenerse de expresiones que difamen o denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos, f) abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, f) presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas, prevista en el artículo 49 del Cofipe, un informe anual del origen y destino de los recursos que reciban por cualquier concepto.

4) Finalmente las causas de pérdida de registro de las agrupaciones políticas nacionales son: a) que la mayoría de sus miembros acuerden su disolución, b) haberse dado las causas de disolución previstas por sus documentos básicos, c) la omisión del informe anual ya citado, d) el incumplimiento grave de las disposiciones del COFIPE, e) dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro.

Hacemos mención de que en el artículo séptimo transitorio del Cofipe, se estableció que las agrupaciones políticas que pretendieran obtener su registro con vista al proceso electoral federal de 1997, deberán solicitarlo a más tardar el 15 de diciembre de 1996, resolviendo lo conducente el Consejo General del IFE a más tardar el 15 de enero de 1997.

Consideramos que con el propósito de fortalecer al sistema de partidos se elevó el requisito del porcentaje de la votación mínima que un partido político debe alcanzar para tener derecho a que le sean atribuidos Diputados por representación proporcional, al modificar el artículo 54 Constitucional, que anteriormente exigía el 1.5 % y ahora fijó un mínimo de 2 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Fue reformado el artículo 12 del Cofipe, determinando que para la asignación de Diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida ( suma de todos los votos depositados en las urnas ), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2 % y los votos nulos.

En el mismo sentido se reformaron los artículos 32 y 66 del Cofipe, determinándose que el partido político que no obtenga por el menos el 2 % de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de la República, perderá el registro, el cual no podrá ser solicitados de nuevo, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. Anterior-

mente la ley era más flexible pues para perder el registro definitivo se requería no obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas , al menos el 1.5 % de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de la República.

Consideramos que con las reformas expuestas se elevará la calidad de la contienda electoral, dejando fuera de la misma a aquellos partidos políticos que no cuentan con el mínimo de votantes exigido.

Asimismo hemos considerado parte de este inciso, la reforma Constitucional del artículo 54, relativa al número máximo de Diputados que por ambos principios puede tener un partido político. Anteriormente era de 315 , lo que significaba el 63 % , en lo sucesivo será de 300 Diputados, lo que representa un porcentaje del 60 %.

La fracción quinta del artículo 54 Constitucional fue modificada, determinado con la reforma de 1996 que : "En ningún caso , un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento ".

En concordancia el tercer párrafo del artículo 12 del Cofipe fue reformado repitiendo las disposiciones Constitucionales citadas.

Nuestro punto de vista al respecto es que con ello se busca evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.

Asimismo consideramos que con la finalidad de fortalecer la presencia de los partidos de oposición en el Senado, se modificó el artículo 56 que anteriormente contemplaba la elección de tres Senadores por cada entidad según el principio de votación mayoritaria relativa y la asignación de un Senador por entidad a la primera minoría.

Con la reforma de 1996, el Senado se integrará con dos Senadores por entidad, efectos según el principio de votación mayoritaria relativa, asimismo por la asignación de un Senador por entidad a la primera minoría y la integración de 32 Senadores electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En consecuencia la reforma del Cofipe reglamentó el artículo 56 Constitucional, señalando en su artículo 11 que los partidos políticos deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional. Asimismo se dio nueva redacción al artículo 18 del Cofipe para señalar el procedimiento de asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, el cual utilizará la fórmula de proporcionalidad pura que se integra con los elementos de cociente natural y resto mayor. Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente. Este es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número por repartir de Senadores por el principio en cuestión. Si después de aplicar el cociente natural quedasen Senadores por repartir, se asignarán por resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de Senadores por cociente natural.

Otro aspecto que destacamos es la flexibilización de los requisitos para el registro de los partidos políticos, la cual quedó plasmada al reformarse el artículo 24 del Cofipe, ya que anteriormente se les exigía tener 3,00 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales. Con la reforma, el artículo 24 del Código establece ahora que se requiere contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales.

En este apartado nuestras propuestas son :

- 1.- Eliminar completamente la sobrerepresentación en el Congreso, lo que favorecería la competencia electoral y por ende al sistema de partidos.
- 2.- Propiciar que los partidos políticos se federalicen y democratizen, para acercarlos a las regiones, y a los ciudadanos.

#### 8.2.4. AUTONOMÍA DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

Uno de los temas más recurrentes en la discusión de la reforma electoral ha sido el de la autonomía de los órganos electorales, por considerarse que es una condición indispensable para dar transpa-

rencia a los procesos electorales y para evitar la sospecha de que un partido sea juez y parte en los procesos electorales.

Con la reforma del 22 de agosto de 1996, fue suprimida la presencia del Poder Ejecutivo en la integración del IFE.

El artículo 41 Constitucional dispone ahora al respecto que: "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"...

Asimismo quedó determinado en el reformado artículo 41 Constitucional que el Consejo General se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, concurriendo con voz , pero sin voto los representantes de los partidos políticos, los Consejeros del Poder Legislativo y un Secretario Ejecutivo.

Anteriormente el artículo 74 del COFIPE, señalaba que el Consejo General del IFE se integraba por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis Consejeros Ciudadanos y Representantes de los partidos políticos nacionales.

Con la reforma de 1994 se había determinado que los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General no tendrían voto. Con la reforma de 1996, ésta disposición incluye a los Consejeros del Poder Legislativo y al Secretario Ejecutivo del IFE, con lo que se da mayor fuerza al papel de los Consejeros Electorales que ahora integrarán el Consejo General del IFE.

Es de destacar que con la reforma de 1996, el Consejero del Poder Ejecutivo que fungía como Presidente del Consejo General y que era el Secretario de Gobernación, que a su vez es nombrado por el Presidente de la República, ya no es contemplado por la Constitución en la estructura del Consejo General, por lo que se da un significativo paso en la autonomía de los órganos electorales.

En lo sucesivo el Consejero Presidente , así como los ocho Consejeros electorales deberán ser elegidos 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, lo que aunado a la disposición relativa a que no podrán tener

otro empleo, cargo o comisión, imposibilita a que el Secretario de Gobernación siga fungiendo como Presidente del Consejo General.

El artículo 41 con la reforma de 1996 dispone que los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años, y su retribución será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo estipula que 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 IFE.

Por lo que respecta a la correspondiente reforma del Cofipe, destacamos las siguientes modificaciones:

- 1) Se reformó el artículo 69 en su segundo inciso para añadir el principio de independencia a los de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad como rectores de las actividades del IFE.
- 2) Asimismo se reformó el artículo 70 que señalaba anteriormente que el IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, añadiendo con la reforma la cualidad de "independiente en sus decisiones y funcionamiento".
- 3) Fue reformado el código en el articulado referente a los órganos centrales del IFE, que anteriormente eran: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Con la reforma ahora dichos órganos centrales son : el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

Consejo General.-Respecto del Consejo General, la reforma otorgó a los consejeros electorales la facultad de solicitar al Presidente del mismo, convoque a sesión extraordinaria cuando así lo estime la mayoría , con lo cual consideramos se da mayor importancia a los consejeros electorales.

Asimismo se determino el funcionamiento de 5 comisiones que integrará el Consejo General de manera permanente: Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; Prerrogativas , partidos políticos y radiodifusión; Organización electoral ; Servicio profesional electoral; Capacitación electoral y educación cívica.

La reforma adecuó y añadió atribuciones al Consejo General, de entre las que destacamos:

- a) Resolver sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- b) Expedir el reglamento de sesiones de los consejos locales y distritales del IFE.

- c) Remitir el proyecto de presupuesto del IFE que haya sido aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.
- d) Conocer de las infracciones y en su caso imponer las sanciones que correspondan según el Cofipe.
- e) Fijar las políticas y los programas generales del IFE a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Presidencia del Consejo General del IFE. Por lo que se refiere a la Presidencia del Consejo General del IFE fueron ampliadas sus atribuciones. Sin embargo es importante destacar que anteriormente el Presidente del Consejo era el Secretario de Gobernación y después de la reforma el Presidente del Consejo es electo por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, por lo que al ampliar sus funciones, la ley reglamentaria es congruente con el espíritu de la reforma que pretende dar mayor autonomía a los órganos electorales.

Mencionamos las que a nuestro parecer son las más importantes atribuciones que fueron incorporadas con la reforma electoral al Presidente del Consejo General:

- a) Presidir la Junta General Ejecutiva, que anteriormente presidía el Director General del IFE, e informar al Consejo General sobre los trabajos de la misma.
- b) Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de estudios para conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral.
- c) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral. Esta atribución y la anterior correspondían anteriormente al Director General del IFE.
- d) Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas.

Junta General Ejecutiva.- Por lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, consideramos que con la reforma de 1996, se determina dar preeminencia al Consejo General, ya que anteriormente la Junta General fijaba las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del IFE, y ahora solamente hará una propuesta de las políticas y programas al Consejo General, para posteriormente con base en lo que éste último apruebe fije los procedimientos administrativos correspondientes.

Asimismo, anteriormente le correspondía a la Junta hacer la declaratoria de pérdida de registro de un partido político, con la reforma se determinó que la Junta presentará a consideración del Consejo

General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido o agrupación política que se encuentre en los respectivos supuestos legales.

Secretario Ejecutivo del Instituto.-En cuanto al Secretario Ejecutivo del Instituto, asume algunas de las funciones que anteriormente correspondían al Director General ,al Secretario General del IFE y al Secretario del Consejo General .

Así, el Director General anteriormente coordinaba la Junta General, función que corresponderá ahora al Secretario Ejecutivo.

De las atribuciones que anteriormente correspondían al Director General y que en la nueva legislación se asignaron al Secretario Ejecutivo , destacamos:

- a) Representar legalmente al Instituto.
- b) Cumplir los acuerdos del Consejo General.
- c) Someter al conocimiento y, en su caso a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia.
- d) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto. Cabe mencionar que la reforma adicionó la disposición de que deberá informar permanentemente al Presidente del Consejo.
- e) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto.
- f) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas , de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del IFE.
- g) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones federales.

Fue añadida la disposición para que actúe como Secretario de la Junta General Ejecutiva. Así como la relativa a recibir los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo General sobre los mismos.

Consideramos que con el propósito de cuidar el prestigio del IFE, se añadieron nuevos requisitos que deberán cubrir los Directores Ejecutivos. Entre los requisitos que se adicionaron, citamos: gozar de buen reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia

en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, ni cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.

Asimismo se modificó la edad mínima requerida que era de 25 años para ser ahora de 30 y no mayor de 65.

En cuanto a los artículos que definen las atribuciones de las distintas Direcciones Ejecutivas del IFE, señalamos que con la reforma fue substituido el Director General por el Secretario Ejecutivo para acordar los asuntos de sus respectivas competencias.

De igual modo destacamos que por lo que se refiere a la Dirección Ejecutiva de Administración, se adicionó el inciso g) del artículo 97, para señalar que una de sus atribuciones será presentar al Consejo General, por conducto de su Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto.

4) Organos del IFE en las Delegaciones.-Por lo que respecta a los órganos del IFE en las Delegaciones de cada una de las entidades federativas, que como ya citamos en el apartado 5.2.4.1.7. son : la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local, a nuestra consideración cabe destacar las siguientes modificaciones introducidas en la reforma de 1996:

a) Las Juntas Locales Ejecutivas informaban mensualmente al Director General del IFE sobre el desarrollo de sus actividades, en lo sucesivo lo harán ante el Secretario Ejecutivo del IFE.

Asimismo las Juntas Locales anteriormente recibían, sustentaban y resolvían los medios de impugnación presentados contra actos o resoluciones de los órganos distritales en los dos años anteriores al proceso electoral, en lo futuro recibirán, sustentarán y resolverán los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra el tipo de actos citados.

Finalmente hacemos notar que fueron derogadas dos disposiciones que se introdujeron con la reforma de 1993 y que consistían en presentar al Consejo Local para su aprobación, el proyecto de tope máximo de gastos para la fórmula de Senadores por su entidad federativa y recibir la solicitud de acreditación que presentarán los ciudadanos mexicanos o agrupaciones para participar como observadores del proceso electoral.

b) Por su parte en los Consejos Locales se introdujo la figura del Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quién funge a la vez como vocal ejecutivo de la respectiva Junta Local. Substituyéndose a la vez la designación de Consejeros Ciudadanos por la de Consejeros Electorales.

c) Se añadieron o modificaron algunos de los requisitos para poder ser Consejero Electoral de los Consejos Locales:

Se exige ahora contar con credencial para votar con fotografía, tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente ( anteriormente se requería ser nativo o residente ) , no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación ( anteriormente se exigían cinco años).

d) Otra modificación que juzgamos de importancia es la relativa a la propuesta de candidatos para ser designados Consejeros Electorales Distritales, misma que anteriormente formulaba la Junta Local respectiva, y que ahora plantearán el Consejero Presidente y los propios Consejeros Electorales Locales, lo que desde nuestro punto de vista confirma la intención de la reforma en el sentido de dar mayor autonomía a los órganos electorales.

e) Se incluyó entre las atribuciones de los Consejos Locales, la de supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral.

5) Organos del IFE en los Distritos Electorales uninominales.-En concordancia con los cambios introducidos por la reforma en cuanto a los órganos en las delegaciones, fueron reformados los artículos correspondientes a los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales, mismos que citamos en el inciso 6.11. y que son la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital

Así, se estableció que los Consejos Distritales se integrarán con un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien a su vez funge como Vocal Ejecutivo Distrital, seis Consejeros Electorales y Representantes de los partidos políticos nacionales. La modificación estribó en incluir la figura de Consejero Presidente designado por el Consejo General

La denominación de Consejeros ciudadanos fue substituida por la de Consejeros Electorales.

Se modificó el requisito de ser nativo o residente de la entidad que le corresponda para poder ser Consejero Electoral Distrital , por el de tener residencia efectiva de dos años en la entidad correspondiente. Asimismo , anteriormente el Código exigía no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección

popular , ni haber sido postulado como candidato para alguno de ellos, en los últimos seis años anteriores a la designación , con la reforma se redujo dicho requisito al tiempo de los últimos tres años.

Fue eliminada la atribución de los Consejos Distritales referente a aprobar el tope máximo de gastos de campaña de Diputados de mayoría relativa y se añadió la de realizar los cómputos distritales de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional. Finalmente se adicionó la atribución consistente en supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

6) Servicio Profesional Electoral.- Consideramos que es de enorme importancia fortalecer el Servicio Profesional Electoral, puesto que de ello dependerá en buena medida, el prestigio y por ende la confianza que la ciudadanía deposita en quienes lo integran. De ahí que mencionamos las reformas del Cofipe relativas a dicho tema, en la medida que juzgamos que contribuyen a la autonomía de los órganos electorales.

En un primer lugar , es preciso decir que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que anteriormente aprobaba el titular del Poder Ejecutivo Federal, pasó gracias a la reforma a ser responsabilidad del Consejo General.

En segundo término , exponemos que fue reformado el artículo 168, añadiéndose dos párrafos que elevarán el nivel de exigencia para quienes forman parte del Servicio Profesional citado. De tal suerte que, se determinó que la permanencia de los servidores públicos en el IFE, estará sujeta a la acreditación de los exámenes de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual. Asimismo se estipuló que los miembros del Servicio Profesional Electoral quedarán sujetos al régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

Para finalizar el presente apartado, exponemos nuestras propuestas:

- A fin de dar mayor autonomía a los órganos electorales , consideramos conveniente que se otorgue a los Consejos Distritales la función que realizan las Juntas Distritales en la integración de las mesas directivas de casilla..
- Asimismo pensamos que es innecesario el artículo 241-A, que introduce la figura de los "asistentes electorales ", que fueron introducidos con la reforma para contribuir en acciones tan importantes como la recepción y distribución de los materiales electorales a las mesas directivas de casilla, y el apoyo a funcio-

narios de casilla en la traslado de los paquetes electorales. Consideramos que el procedimiento de admisión de éstos , otorga facilidades que permitirán que personas con intereses partidistas sean admitidas, lo que puede empañar su actuación al incurrir en prácticas anómalas.

#### 8.2.5. LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

La reforma del artículo 41 Constitucional asocia el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social ( que ya se preveía anteriormente) a la garantía que la ley establecerá para que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

En este inciso también queremos hacer mención de que en el mismo artículo 41 , se atribuyó al IFE entre sus actividades, la de regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

De la correspondiente reforma del Cofipe queremos destacar las siguientes modificaciones:

1.- Se estipuló en el artículo 46 que los concesionarios de radio y televisión deberán transmitir en horarios de mayor audiencia las transmisiones de los partidos políticos.

2.- Se añadieron las siguientes disposiciones contenidas en una nueva redacción del artículo 47:

Durante las campañas electorales los partidos políticos tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión , con el propósito de que difundan sus candidaturas: a) en la elección de Presidente de la República, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión.

b) En los procesos electorales intermedios, el tiempo de transmisión será el 50 % de los estipulado en el inciso anterior.

c) El IFE adquirirá en los procesos electorales hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos para ponerlos a disposición de los partidos políticos.

d) La transmisión prevista en los citados incisos a ) y c) será distribuida entre los partidos políticos de la siguiente forma : el 4 % del total corresponderá a cada partidos político sin representación en el Congreso de la Unión . El resto se distribuirá entre los partidos con representación en el Congreso, 30 % en forma igualitaria y 70 % en forma proporcional a su fuerza electoral.Los tiempos, estaciones, canales y horarios serán sorteados por la Comisión de Radiodifusión.

e) Las tarifas de los tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales no serán superiores a las de publicidad comercial.

3.- En el artículo 48 se estipuló que en ningún caso, es permitida la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

4.- Se adicionó un párrafo al artículo 186 para estipular que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

5.- En el artículo 190 se añadió la disposición según la cual, el Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión.

En esta materia nuestra propuesta es:

1.- Reglamentar el uso de tiempo oficial en radio y televisión para la continua difusión de las sesiones del Congreso de la Unión, así como para promover la difusión de análisis políticos, con la participación de especialistas en la materia, lo que puede contribuir a la formación cívica de la ciudadanía y a elevar el nivel de la contienda electoral al dar preeminencia a las ideas por encima de la publicidad.

### 8.3. PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA.

Esta última parte de las conclusiones la iniciamos con una introducción que se divide en tres apartados. El primero hace un breve diagnóstico del momento actual. El segundo intenta responder a la interrogante ¿por qué creer en la democracia? y el tercer punto enumera algunas propuestas respecto del futuro de la democracia.

En cuanto al diagnóstico, desde nuestro punto de vista el momento actual se caracteriza por el riesgo para los individuos, para la sociedad, para el país entero.

Atravesamos por una situación de crisis generalizada: se cuestionan el modelo económico, las instituciones políticas, los mecanismos tradicionales de solución al conflicto.

Pareciera que la sociedad entera carece de ideas claras respecto de sus fines, valores y objetivos.

Por otro lado es preciso hacer notar que las dificultades mencionadas no son exclusivas de nuestro país, sino que alcanzan a todo el orbe.

Volviendo a nuestro país, en lo político padecemos los efectos de una excesiva concentración de poder que inhibe el desarrollo de la participación. Existe desconfianza del ciudadano común hacia los procesos electorales, hacia las instituciones políticas, hacia las políticas de gobierno.

El riesgo de ingobernabilidad es una amenaza latente, como lo indican la presencia de la guerrilla en Chiapas, las acciones del Ejército Popular Revolucionario, la creciente inseguridad, los secuestros, los linchamientos en los que las comunidades se hacen justicia por propia mano, el crecimiento del narcotráfico, etc.

En lo económico no obstante que los indicadores macroeconómicos comienzan a presentar un repunte ( se ha detenido la caída del empleo, el PIB crece, se va controlando la inflación, etc. ), esta mejora no ha descendido al nivel de la microeconomía, es decir al bienestar de la población en general.

Así, la mayoría de la población se mantiene inconforme pues padece los incrementos de precios, la pérdida del poder adquisitivo, los efectos del desempleo, la inseguridad pública, etc.

La política económica sufre severos cuestionamientos al haber acentuado las desigualdades agudizando la inequitativa distribución del ingreso.

Todo ello va mermando los tejidos del cuerpo social, restándole consistencia al atacar sus fundamentos. Los valores inherentes a la convivencia social van cediendo terreno a un primitivo instinto de conservación individual que va lesionando la solidaridad social, las creencias y valores comunitarios.

Por lo que se refiere a la interrogante relativa al por qué creer en la democracia, consideramos que podemos creer en ella porque es el sistema que otorga las mayores posibilidades para evitar los abusos del poder, así como para propiciar el desarrollo tanto de los individuos como de la comunidad, finalmente porque es el sistema que al hacer participe a la comunidad en la conducción de su destino, se fundamenta en una concepción del hombre según la cual éste es un sujeto responsable de su historia y titular de la mayor dignidad en sus facetas individual y social.

Al apoyarse en una concepción de lo humano que implica respetarlo en su esencia personal y comunitaria, al comprometerlo en la materialización del avance social, consideramos que es el sistema que otorga los mayores márgenes para conquistar la plena realización del hombre en sociedad.

Al respecto Giovanni Sartori afirma que "Mi conclusión es que los sistemas políticos plantean un problema de opción; que la opción presupone la comparación entre mejor y peor ( no entre bueno y verdadero o entre malo y falso en el sentido absoluto ) ; y que la relatividad de los valores exige precisamente su ponderación relativa ( comparativa ) (...) No podemos, estrictamente hablando <demostrar la democracia > , pero si cabe argüir convincentemente que la democracia es preferible a otra forma de gobierno ...<sup>167</sup>

Por su parte Karl Popper en su obra "La Sociedad Abierta y sus enemigos", afirmó que no hay que plantearse, ¿ quién debe gobernar ? sino ¿ cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre ?

La respuesta de las democracias modernas es : un gobierno puede ser destituido por el voto de una mayoría que reprueba. Popper concluye : " La mejor solución conocida es la de una Constitución que permite a una mayoría destituir con sus votos a un gobierno, no estamos afirmando que la votación de una mayoría sea siempre la acertada. Todo lo que aceptamos es que ese muy imperfecto procedimiento es por ahora el mejor que se haya inventado"<sup>168</sup>

Por su parte Norberto Bobbio opina que los ideales de la democracia son : a) La tolerancia contra el fanatismo que amenaza la paz. b) La no violencia , ya que el enemigo deja de serlo para convertirse en opositor, puesto que las reglas son respetadas. c) La renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio en la mentalidad y la manera de vivir. d) La fraternidad al tener conciencia de sus destino común. Por ello Bobbio afirma que " Una mala democracia siempre es preferible a una buena dictadura "<sup>169</sup>

Finalmente citamos al Dr. Berlin Valenzuela , quien afirma que " La democracia como idea implica el autogobierno del pueblo, que es el sujeto existencial en todos los órdenes de la vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden volun-

<sup>167</sup> Sartori, Giovanni.Op. Cit. p. 342.

<sup>168</sup> Popper, Karl. "Un repaso de mi teoría de la democracia", en : Vuelta, México, octubre 1980, num. 143, año XII , p. 13.

<sup>169</sup> Bobbio , Norberto. El futuro de la democracia. 2a reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.p.58.

tariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario".<sup>170</sup>

En tercer término, por lo que respecta al porvenir de la democracia, apuntamos algunas ideas que consideramos hay que tener en cuenta para fortalecerla.

Para ello nuestra propuesta se divide en dos líneas de pensamiento. La primera consistente en reconsiderar el papel del Estado en la promoción social y económica. La segunda estriba en un avance de la democracia a través de la mayor participación de la sociedad civil.

Ante la falta de orden, ante el desequilibrio del mundo unipolar, consideramos que es necesario hacer acto de fe democrática para que el conjunto social comparta las responsabilidades del rumbo a seguir.

Ante el fracaso de los experimentos socialistas, pero a la vez de las políticas neoliberales, proponemos reconsiderar el papel del Estado para intervenir de manera más activa, siempre de cara a la sociedad, abriendo canales a la participación de la misma tanto en el análisis, como en la búsqueda de alternativas, como en la aplicación de las mismas, con el propósito de acercarse a la realización de los valores tales como el de la libertad sin olvidar la justicia social.

Proponemos aprender de los excesos del estatismo, tanto como de las consecuencias sociales del neoliberalismo, por lo tanto consideramos necesario que el Estado retome la promoción económica y su responsabilidad en la corrección de las injusticias producto del capitalismo, lo que creemos puede ser posible sin tener que caer en la omnipresencia del Estado en la vida económica. En este sentido subrayamos que es fundamental el papel del Estado en la mediación de los conflictos sociales.

"Resulta necesaria forjar una corretación de fuerzas en que pueblos y nación impongan una política económica y social que constituya un paso creador a nivel mundial: el de núcleos de la sociedad civil que combinen la propiedad social, comunal y de los pueblos con la del capital productivo dentro de un Estado democrático atento a resolver los problemas económicos, tecnológicos y sociales, bajo la égida de la sociedad civil y con ella".<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 48.

<sup>171</sup> González Casanova, Pablo. "La patria en transición", en: La Jornada. México, D.F. 29 de octubre de 1995. p.13.

Al respecto Berlín Valenzuela opina que " El porvenir de la democracia en los países del tercer mundo está estrechamente relacionado con la lucha desesperada que sus pueblos están llevando a cabo para salir del atraso y subdesarrollo en que se encuentran. Pensamos que en la medida en que fortalezcan sus economías, fortalecerán también sus estructuras sociales y vigorizarán sus organizaciones políticas".<sup>172</sup>

Por su parte Jaime Osorio afirma que : "La democracia en América Latina vivirá siempre en el límite de lo posible mientras no permita resolver los problemas básicos de la sobrevivencia de millones de pobres y marginados de la región (...) En América Latina, para poder ser viable en el largo plazo, la democracia tiene necesariamente que entrar al terreno de la discusión sobre la distribución de la riqueza, es decir, dejar de ser solamente un conjunto de reglas de procedimiento para convertirse en una discusión sobre contenidos en materia de políticas económicas y sobre el reparto de los beneficios que genera la sociedad".<sup>173</sup>

Nuevamente citamos a Pablo González Casanova quien opina que "En México está naciendo una nueva dialéctica. Quien piense en términos de socialdemocracia, de populismo, o de marxismo-leninismo clásico, estalinista, trostkista o breshneviano está pensando mal. (...) La idea es cambiar entre todos la situación . (...) En términos prácticos, la idea es una transición pacífica y legal a un régimen de gobierno con equilibrio de poderes que no permita el presidencialismo ni otros tipos de autoritarismo, y en que el pluralismo ideológico, religioso y político logren la necesaria disciplina para gobernar. Se piensa cada vez más en un gobierno en que los responsables rindan cuentas a electores tras haber consultado con ellos los programas de gobierno y los proyectos legislativos. (...) La transición requiere forjar pactos de interés general, compromisos jurídicos y convenios o acuerdos políticos que con la paz y la democracia generen la matriz de una política económica-social de alcance macroeconómico".<sup>174</sup>

Por su parte Ludolfo Paramio opina que " Con un sistema de partidos inestable y una administración pública minada por la corrupción, la tarea prioritaria en la búsqueda de salidas para América Latina parece pasar por la reforma del Estado. (...) es preciso avanzar en la construcción de un Estado

<sup>172</sup> *Ibid.* p. 78.

<sup>173</sup> Osorio, Jaime: " Democracia: un lujo que puede empeñarse", en : La Jornada, México, D.F. 9 febrero 1992.p.33.

<sup>174</sup> González Casanova, Pablo:" 1994-95: La guerra o la paz", en: La Jornada, México, D.F. 5 septiembre 1994. p. 5.

pequeño y fuerte, capaz de influir realmente en la orientación de la inversión y en la fijación de certidumbres económicas y a la vez capaz de impulsar políticas de redistribución y expandir el mercado." <sup>173</sup>

Norberto Bobbio es de la idea que se requiere de un Estado que no solo impida sino promueva, no solamente proteja sino impulse. " Ya no basta la justicia conmutativa que consiste en hacer corresponder al bien cumpliendo un bien igual o contrario con base en el criterio de igualdad aritmética. Para que cualquier sociedad esté unida, es necesario introducir algún criterio de justicia distributiva." <sup>176</sup>

Es necesario hacer notar que en este punto el citado autor opina que es donde empiezan los problemas. Y concediéndole la razón, no es la presente una propuesta acabada, simplemente advertimos que la problemática que enfrentamos requiere de un viraje en la conducción del Estado, en el que la definición de sus alcances, las vías de acción, la orientación de sus fines, etc. son parte de la responsabilidad de autoridades y sociedad civil.

Finalmente citamos a Luis Medina Peña quien afirma: .. "El pragmatismo político se ha impuesto en la alta dirección del país, para asentar la tesis de que el Estado se reduce para llevar a cabo sus objetivos sociales con mayor eficacia, no para declinarlos. Por lo pronto, son tres los terrenos en los cuales se antoja necesaria una intervención estatal de acuerdo con las nuevas circunstancias económicas por las que atraviesa el país. Estos son la rectoría económica, la desigualdad social y el estado de conocimientos de la sociedad". <sup>177</sup>

En cuanto a nuestro segundo planteamiento, consiste en considerar que tan importante en el futuro de la democracia es el papel del Estado como de la sociedad civil. La participación de la misma desde el interior de la familia, en la escuela, en el trabajo, en la empresa, en los medios de comunicación, en los sindicatos, en las agrupaciones sociales, etc. parece definitiva. El avance democrático no puede ser producto de meras decisiones de dirigentes partidistas, legisladores o autoridades. Si la democracia implica la participación del pueblo, se requiere que éste asuma su responsabilidad en el quehacer social.

<sup>173</sup> Paramio, Ludolfo, "América Latina en los noventa", en : Nexos, México, D.F. Diciembre, 1991, num. 168, año 14 . Vol XIV. p. 36.

<sup>176</sup> Bobbio, Norberto. Op. Cit. p. 88.

<sup>177</sup> Medina Peña, Luis. Op. Cit. p. 293.

De ahí que no es desdeñable la democracia en todos los órdenes de la vida social. La democracia finalmente se traduce en valores que son aprendidos, transmitidos o no, en la familia y en la escuela. Que se refuerzan con los medios de comunicación, que se permean con las obras intelectuales y artísticas de una sociedad. En inculcarlos, en vivirlos en los distintos niveles de organización social, está buena parte de su futuro.

La democracia exige congruencia. No se le puede exigir de las autoridades, cuando no se practica en los diversos órdenes de la vida social.

Al respecto citamos nuevamente a Norberto Bobbio, quien opina que " Si hoy se quiere tomar un indicador de desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el 'quién' vota, sino el de 'donde vota'. " <sup>178</sup>

Por su parte Carlos Fuentes afirma: " Por fin tenemos la oportunidad de un modelo de desarrollo dictado democráticamente desde abajo, a partir de la independencia de los sindicatos, de la libertad municipal, de la libertad de las organizaciones civiles y de los partidos. " <sup>179</sup>

Esta propuesta involucra al total del cuerpo social, abarcando esferas como la ética, puesto que implica una reforma político educativa tanto en gobernantes como en gobernados; requiere del compromiso de militantes y dirigentes del partido dominante como de los partidos de oposición; necesita de la participación de los medios de comunicación, de los grupos intermedios, de los empresarios, de los sindicatos, de educadores y de estudiantes, etc. para modificar conductas que correspondan a los valores de la democracia. Sin esto no habrá legislación que nos acerque al desarrollo democrático.

"(...) Unos son los valores, pilares de la norma, el 'deber ser' en términos de Herman Heller; otros, muy distintos, los que sustentan el pacto social real, el vigente en las acciones cotidianas. Impedir que el espacio se agrande, luchar porque las creencias sociales y las normas se vuelvan una, es parte de la consigna democrática ". <sup>180</sup>

<sup>178</sup> Ibid. pp. 43-44.

<sup>179</sup> Fuentes, Carlos. "La democracia no es una utopía" en: El Financiero. México, D.F. 26 de abril de 1996. p. 48.

<sup>180</sup> Reyes Heróles. Federico. Op. Cit. p. 64.

Asimismo queremos subrayar esta idea con un texto que encontramos en las consideraciones que las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, expusieron al presentar el proyecto de minuta para la reforma electoral de noviembre de 1996, y que a la letra dice : " La reforma electoral se propone, entre otros objetivos, contribuir a la formación de una cultura democrática fundada en la competencia leal, y la sinceridad de los actores políticos. En este marco, los principios rectores de imparcialidad y objetividad deben ser más el producto de una cultura ampliamente compartida, que de las prohibiciones legales o las exigencias normativas fundadas en la suspicacia."

### 8.3.1.FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.

EL Maestro Andrés Serra Rojas distingue la República unitaria de la República federal, señalando que ésta última se presenta "cuando concurren un organismo general denominado la federación y entidades federativas o Estados que asumen esferas parciales de competencia y con su propia organización política ".<sup>181</sup>

Por su parte Maurice Duverger afirma que "El federalismo tiende en principio a conferir el máximo de autonomía, en el interior del Estado, a las comunidades locales más reducidas: municipios, departamentos, regiones, provincias, etc. (...) El Estado Federal es así un ' Estado de Estados' , si podemos llamarlo así, en que las provincias tienen un Parlamento y un Gobierno autónomos."<sup>182</sup>

En nuestra Carta Magna citamos tres artículos que hacen referencia al federalismo. El artículo 40 señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El artículo 41 establece que " 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".

<sup>181</sup> Serra Rojas, Andres. Op. Cit. p. 586.

<sup>182</sup> Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional Op. Cit. p. 55.

El artículo 115 estipula que " Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

Consideramos que uno de los canales de participación que nos pueden permitir la ampliación de nuestra democracia es el fortalecimiento del federalismo.

Si la democracia reconoce la pluralidad de los individuos, con el federalismo este principio se extiende a las realidades regionales, diversas política, social, económica y culturalmente.

"Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio de que el poder es más visible en cuanto es más cercano. De hecho la visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido del poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado ".<sup>143</sup>

Así, el federalismo contribuye a la visibilidad del poder, por ende a su control y en consecuencia a la democracia.

Para efectos de esta exposición, dividimos en dos apartados nuestra propuesta respecto del federalismo.

En primer lugar un federalismo político, lo que implica una reforma del Estado en la que se reconozcan los excesos y problemática que ha provocado la concentración del poder.

Si bien en su momento la situación de inestabilidad política con la presencia de fuertes cacicazgos regionales fue resuelta con un presidencialismo concentrador de poder que dirimía los conflictos y con la creación de un partido dominante, consideramos que la problemática actual requiere de ampliar los canales de participación, de fortalecer a las regiones, de extender la toma de decisiones y el reparto de responsabilidades en el nivel horizontal.

Se requiere una revisión de nuestro sistema legal para acotar las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo la reforma legal no basta, se necesitan decisiones políticas para que el Presidente se abstenga de emplear las facultades metaconstitucionales que le han permitido invadir la esfera de auto-

<sup>143</sup> Bobbio, Norberto. Op. Cit. p. 69.

nomías estatales y remover Gobernadores o participar en la decisión de candidaturas a los Gobiernos Estatales.

Asimismo pensamos que se requiere revisar la distribución de funciones del Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.

También es indispensable dar vigencia al reconocimiento de la autonomía de las legislaturas locales a fin de fortalecer el debate y así enriquecer nuestra vida democrática, dejando atrás las imposiciones del Centro.

"Un desenvolvimiento real de las estructuras democráticas del país habrá de transitar por una reevaluación de los órganos locales del poder y en un despertar de la conciencia ciudadana de lo que esos órganos representan por su proximidad y vecindad a las comunidades y sus problemas cotidianos".<sup>184</sup>

Finalmente consideramos que esta reforma del Estado debe implicar una reforma cultural que se enraice en la educación de las nuevas generaciones, en la transmisión de nuestros valores e ideas , así como en las conductas y costumbres.

Muchos años de experiencias centralistas ha causado una especie de cultura centralista, lo que se puede advertir en los comportamientos de los partidos políticos, en la soberbia de los habitantes de la capital, en el centralismo cultural, etc.

Es por lo tanto necesario federalizar el pensamiento, para decirlo de otra manera, hacerlo parte de nuestra forma de ver la realidad, de comprenderla, de transformarla, de valorarla y de vivirla.

"En teoría, todo el aparato de la democracia está ya vigente: el sufragio, las elecciones, la división de poderes, la soberanía de los Estados, etc. Pero una realidad feroz de decisiones y de comportamientos niega y destruye la vigencia de esos modelos. Por ello ahora se habla de la necesidad de una reforma profunda, definitiva, decisiva. De una gran reforma política, incluso de una gran reforma del Estado. (...) La modernización del poder consistiría simplemente , según una luminosa frase de un gran político mexicano, en hacer coincidir las fachadas institucionales con las realidades políticas".<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Krieger, Emilio. "Derecho electoral en julio de 1988"... Op. Cit. p. 20.

<sup>185</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín. "La asignatura pendiente " en : La Jornada.México, D.F. 16 de junio de 1996. p. 7.

En segundo lugar y como consecuencia del punto anterior se encuentra el fortalecimiento del federalismo económico.

Si aceptamos que la democracia persigue que los pueblos alcancen justicia social; que la estrechez económica impone limitaciones para el desarrollo y ampliación de la democracia, y que el país atraviesa por una difícil situación económica, es preciso buscar soluciones a ésta, para concomitantemente desarrollar nuestra vida democrática.

Al respecto consideramos que el centralismo económico ha provocado que la distribución de los recursos para infraestructura sea desigual, originando disparidades regionales que además de injustas, generan inconformidad que puede derivar en intentos separatistas.

A su vez la concentración de recursos con la consiguiente atracción de la población por existir mayores oportunidades ha generado la concentración de problemas en algunos centros urbanos, tales como la contaminación, dificultades cada vez más severas para la dotación de servicios, etc.

"El nuevo federalismo que pretende el país debe ser instrumento para mitigar disparidades, atender carencias y redistribuir recursos y oportunidades. Debe ser base de un México más justo".<sup>186</sup>

Consideramos por ello que la ampliación de nuestra democracia implica necesariamente un federalismo económico, que se traduzca en desarrollo regional.

Para ello será necesario revisar nuestro sistema fiscal para lograr una justa asignación de recursos entre los Estados, Municipios y Federación.

El desarrollo regional implica propiciar la dotación de infraestructura en todo el país de manera equitativa, para así impulsar el desarrollo industrial, comercial y de servicios de manera regional.

### 8.3.2. SEPARACION DE PODERES.

Como ya se mencionó en el inciso 1.1.2. uno de los elementos que caracterizan a la democracia es la división o separación de poderes.

La finalidad de dicha separación de poderes es el establecimiento de un sistema de contrapesos que impida la concentración de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en un solo órgano estatal.

<sup>186</sup> "Destinan al PIARE 9mil mdnp para abatir el rezago educativo", en: El Financiero, México, D.F. 7 de julio de 1995, p.27.

Nuestro sistema político actual, como muchos otros, ha ido dando preeminencia al poder Ejecutivo. La ampliación de nuestra experiencia democrática requiere revertir esta tendencia para dotar de mayor equilibrio al sistema.

Al respecto nuestra propuesta es que sea fortalecida la labor del poder Legislativo a través de una permanente difusión de sus actividades, con el propósito de que la ciudadanía conozca las posturas de las fracciones parlamentarias, para que este conocimiento sea el fundamento de sus ulteriores preferencias electorales. Es decir que las decisiones del electorado sean en buena medida orientadas por las acciones de los legisladores, lo que fortalecería a su vez la identificación ideológica de los militantes, obligando a la congruencia de los partidos políticos.

Con esto se lograría hacer más visible la función del Congreso, dando a la ciudadanía posibilidades de mayor control sobre el mismo y por ende fortaleciendo la vida parlamentaria al ser más exigido.

La otra propuesta para dar vigencia al equilibrio que se propone la separación de poderes, es que se avance en la conciencia y educación ciudadana para que los votantes hicieran uso del sufragio para consolidar la separación de poderes. Lo que se obtendría con el voto razonado, para que se eligiera, por ejemplo, a un Presidente de un partido político y a un Congreso con mayoría de un partido político diferente de aquel al que perteneciera el primero.

Si bien esta situación probablemente implicaría un proceso de aprendizaje y ajuste, por resultar nos cuando menos extraño, consideramos que a la postre daría mayor equilibrio a nuestro sistema político, elevaría el nivel de la competencia partidista y la participación ciudadana.

### 8.3.3. SEPARACION PARTIDO - GOBIERNO.

Como ya se mencionó en el inciso 8.2.3. la democracia moderna es impensable sin los partidos políticos, que sirven de enlace entre la ciudadanía y el gobierno. De ahí la importancia que para la ampliación de nuestra vida democrática representa el fortalecer el sistema de partidos.

Tomando como punto de partida esta idea, abordaremos el presente inciso, pues consideramos que para acceder a un nivel superior de desarrollo democrático, un actor principal es el partido en el poder.

Si se ha avanzado en crear legalmente condiciones de equidad en las condiciones en la contienda electoral, así como en fortalecer el sistema de partidos, es indispensable que la ciudadanía no tenga dudas respecto de que los participantes en la competencia política gocen de algún tipo de privilegios.

De ahí, que el PRI, el propio Gobierno y la sociedad toda, tengamos por delante un proceso de aprendizaje para lograr la separación partido-gobierno.

Consideramos que a través de ésta, el PRI deberá hacer pública su autonomía respecto del gobierno, tanto en materia financiera, como en la contienda electoral, en la que debe participar sin que haya la sospecha de que recibe el apoyo gubernamental más allá de lo que la ley permite

El PRI ha hecho importantes contribuciones a la vida política del país, y en el momento actual consideramos que puede enriquecer el desarrollo democrático, si contende con transparencia y credibilidad como un partido más, sin ventajas ni privilegios.

Por su parte el Gobierno, y más precisamente el Ejecutivo tendrá la responsabilidad de contribuir dejando de lado la injerencia en las decisiones del PRI respecto a la designación de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular.

Al respecto, fue significativo que el 11 de enero de 1996, los Diputados del PRI entregaron a la Dirección de su partido, un documento de propuestas entre las que destaca la solicitud de garantizar el alejamiento del Ejecutivo de los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular y de cambio de dirigentes partidistas, haciendo efectiva la consulta a las bases y los métodos abiertos de competencia.

El Dr. Ernesto Zedillo después de haber triunfado en las elecciones de 1994, declaró en la reunión plenaria de la Comisión Nacional de Ideología del PRI que "El PRI moderno y fortalecido en el que pensamos es un partido autónomo, frente al gobierno. (...) Durante la campaña afirmé que creo firmemente en que la democracia exige una sana distancia entre el partido y el gobierno. (...) Un elemento clave de la reforma del PRI será redefinir las relaciones entre el Presidente de la República y el Partido. Ello no implica y no implicará - que quede claro- una ruptura, sino una sana y clara distancia que permita al PRI

fortalecer sus tareas y su capacidad como interlocutor legítimo de la sociedad ante el gobierno. Esa nueva distancia debe ser clara ante el escrutinio de la sociedad, y también clara para cada militante".<sup>187</sup>

Posteriormente en su discurso de toma de posesión, el Presidente planteó como un hecho la distancia entre el PRI y el Gobierno, proponiendo un trato igual con todos los partidos, sin distinción ni favoritismo, ratificando que no intervendría en los procesos ni en las decisiones internas del PRI.

En marzo de 1995, en el 66 aniversario de la fundación del partido en el gobierno, el Dr. Zedillo manifestó: "Sabré sostener una relación transparente al escrutinio ciudadano, sin intervenir en los procesos internos y sin interferir en las decisiones que deben emanar de la militancia y la dirigencia del PRI".

Finalmente, en la XVII asamblea del PRI, el Presidente expresó el 22 de septiembre de 1996 que tras la reforma, el PRI tendría voz propia, ya no siendo avasallado por la Presidencia de la República, puesto que fortalecería sus tareas y actuaría con vigor y transparencia.

Destacamos que en dicha asamblea, se determinó que al candidato a la Presidencia de la República lo elegirá el Consejo Político Nacional de dicho partido. Asimismo para poder ser candidato a la Presidencia de la República, o Gobernador, los aspirantes deberán acreditar militancia partidista mínima de 10 años y haber desempeñado un puesto de elección popular.

Todo lo anterior revela que existe conciencia y voluntad de la separación propuesta. Sin embargo consumarla implicará vencer resistencias e inercias en un proceso que seguramente no será breve.

#### 8.3.4. PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

La idea que sostiene este último inciso, es que la ampliación de la democracia es responsabilidad no únicamente del gobierno y de las reformas políticas, sino también de manera decisiva de la sociedad civil, entendiendo a ésta como al "conjunto de ciudadanos que integran el cuerpo electoral, los partidos y asociaciones políticas, los medios públicos de comunicación, las organizaciones sociales, y en general toda la red, dentro de la cual se moviliza esa aparente amorfa sociedad".<sup>188</sup>

<sup>187</sup> "El voto por el PRI determinó la reforma interna: Zedillo", en: El Perfil de la Jornada. México, D.F. 11de septiembre de 1994. p. II.

<sup>188</sup> Krieger, Emilio. Derecho y legislación electoral. 1era. edición. UNAM- Miguel Angel Porrúa. México, 1993. p. 12.

En tanto la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, éste es sujeto activo en la construcción democrática, lo que va más allá de su participación en los procesos electorales.

Asimismo retomando la idea expuesta en el inciso 8.1.2. , la sociedad civil es un factor de influencia en la conformación del derecho electoral.

Por lo anterior, nuestra propuesta es que el futuro de la democracia va a depender en gran medida de las respuestas que la sociedad civil vaya dando, tales como : a ) su toma de conciencia respecto a esta responsabilidad. b) La incorporación de los valores democráticos en su escala axiológica. c) La congruencia entre la exigencia democrática y la experiencia democrática en la vida cotidiana, ampliando esta última a la familia, la escuela, las asociaciones y agrupaciones diversas, las iglesias, los medios de comunicación, etc.

En este sentido la ampliación de la democracia se inicia con la educación democrática de la sociedad civil. Esta educación requiere de consagrar al respeto como un valor fundamental de la convivencia, teniendo como premisas la aceptación de la pluralidad y el compromiso con la tolerancia.

Esta educación también implica un gran esfuerzo para construir una cultura de legalidad. Por ello entendemos el que la legalidad sea un valor para la sociedad civil, lo que requiere que los padres de familia y maestros prediquen con el ejemplo y transmitan respeto a las normas y leyes. Significa desterrar la comodidad de la cultura del fraude, a la que se contribuye y acepta cuando reporta un beneficio personal, pero que es objeto de reclamo cuando los beneficiados son otros y se perjudica al conjunto social, dejando con ello de advertir que los grandes fraudes no son sino la consecuencia visible de un cáncer social que ha corrompido las relaciones de los individuos a todos los niveles.

La equidad en la contienda electoral, la transparencia en los comicios, será el corolario del actuar de una sociedad civil que a su vez sea celosa en cumplir y hacer cumplir la legalidad en todo momento y circunstancia. Ya sea en el respeto al reglamento de tránsito, como en la tramitación de una licencia para conducir, en el pago de las obligaciones fiscales o en la denuncia de ilícitos. Implica dejar atrás al abuso y al engaño como prácticas comunes.

Federico Reyes Heróles lo expresa así: "Hogares democráticos, escuelas democráticas, información democratizada, vida ciudadana en partidos y asociaciones; conducir a la erección de un ciudadano más vigilante , comprometido con la democracia (...) Hacer de la democracia formal un elemento de la

cultura de la zona (...) La democracia deberá ser parte de nuestros sueños, de nuestros recuerdos populares, deberá ser hábito".<sup>189</sup>

Asimismo, si se requiere de congruencia en las conductas individuales, del mismo modo se necesita de ser consecuentes en una actitud democrática en la agrupaciones, sean estos partidos políticos, sindicatos, organizaciones campesinas, iglesias, asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc.

El reclamo democrático debe ser exigente no solo frente al gobierno sino abarcar también las organizaciones sociales. El ejercicio democrático, contra prácticas autoritarias debe permear en nuestras agrupaciones.

En la experiencia democrática en nuestras agrupaciones deberá ejercitarse tanto el control de quienes detectan el poder como una responsable participación de quienes lo delegan.

"Si hoy se quiere tener un indicador de desarrollo democrático, ésta ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de "quien" vota, sino el de "donde vota". -<sup>190</sup>

En síntesis la ampliación de la democracia en México, requiere de cambios en pro de la participación ciudadana, del análisis, de la creatividad en las formas de organización para resolver nuestros problemas, de la aceptación del compromiso y responsabilidad que implican, de la tolerancia, del respeto.

"(...) El porvenir de la democracia pasa por la institución de un contrato social nuevo, por la invención de nuevas formas de solidaridad, por la aceptación del conflicto como algo normal y de la alternancia en el poder como la condición misma de la democracia(...)

La democracia no es obvia, no es natural. Es el producto de la historia, una construcción de la razón mantenida por la voluntad (...) Necesita de una educación que incluya aprender lo que es la política, su poder, sus límites".<sup>191</sup>

<sup>189</sup> Reyes Heróles, Federico. Op. Cit. p. 42.

<sup>190</sup> Bobbio, Norberto. Op. Cit. pp. 43-44.

<sup>191</sup> Meyer, Jean: "La democracia y nuestro tiempo", en: *La Jornada*, México, D. F. 26 de agosto de 1994. p. 16.

Las amenazas que se ciernen sobre la democracia, son amenazas para nuestro presente y futuro como nación; la ingobernabilidad, el aumento incontrolable de la inseguridad, la depauperización de la sociedad, amenazan nuestras libertades y desarrollo, cuando hay quienes proponen soluciones autoritarias. Por ello es que consideramos que del compromiso que gobierno y sociedad civil asuman con el credo democrático dependerá un mejor futuro para México.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. 15a. edición. Editorial Jus. México, 1973.
- Aspe Armella, Pedro. El camino Mexicano de la transformación económica. 2a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993
- Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho electoral. 1era edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- Bobbio , Norberto. El futuro de la democracia. 2a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional Mexicano. 3era. edición. Editorial Porrúa. México, 1979.
- Carrillo Prieto, Ignacio. La ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824. 1era. edición. U.N.A.M. México, 1981.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político Mexicano. 13a. edición. Editorial Joaquín Mortiz. México, 1981.
- Crossman, R.H.S. Biografía del Estado moderno. 4a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 5a. edición. Ediciones Ariel. España, 1970.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. 7a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- Duverger, Maurice. Sociología política. 1era reimpresión. Ediciones Ariel. España, 1979.
- Fuentes, Carlos. Nuevo tiempo Mexicano. 1era edición. Editorial Aguilar. México, 1994.
- Furtak, Robert. El partido de la revolución y la estabilidad política en México. U.N.A.M. México, 1978.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 35a. edición. Editorial Porrúa. México, 1984.
- Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada. 1era edición. Siglo XXI Editores. México, 1982.
- González, Luis ( et al. ). Historia mínima de México. 2a reimpresión. El Colegio de México. México, 1974.
- González Casanova, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México. 2a. edición. Ediciones Era. México, 1982.
- González Casanova, Pablo. La democracia en México. 17a reimpresión. Ediciones Era. México, 1990.
- González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor ( Coordinadores. México ante la crisis. 5a. edición. Siglo XXI Editores. México, 1991.
- González Casanova Pablo y Florescano Enrique ( Coordinadores ). México Hoy. 13a. edición. Siglo XXI Editores. México, 1990.

González Casanova Pablo y Cadena Roa Jorge ( Coordinadores ). Primer informe sobre la democracia: México 1988. 2a. edición. México, 1989

González Casanova Pablo ( Coordinador ). Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. 1era edición. Siglo XXI Editores. México, 1990.

González Cosío, Arturo. México: cuatro ensayos de sociología política. 1era edición. U.N.A.M. México, 1972.

Kahler, Erich. Historia universal del hombre. 5a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

Krieger, Emilio ( Coordinador ). Derecho y legislación electoral. 1era edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

Laski, H.J. El liberalismo europeo. 11a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

López Moreno Javier. ¿Qué es la reforma política?. 1era. edición. U.N.A.M. México, 1980.

Medina Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado. 1era edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Moya Palencia, Mario ( et al ). Derecho electoral Mexicano. 1era edición. U.N.A.M. México, 1982.

Patiño Camarena, Javier. Análisis de la reforma política. 1era edición. U.N.A.M. México, 1980.

Reyes Heróles, Federico. El poder la democracia difícil. 1era. edición. Editorial Grijalbo. México, 1991.

Reyes Heróles, Federico ( Compilador ) . Los partidos políticos Mexicanos en 1991. 1era edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

Rocher Guy. Introducción a la sociología general. 1era. edición. Editorial Herder. España, 1973.

Salazar Mallén, Rubén. Desarrollo histórico del pensamiento político. 3era. edición. U.N.A.M. México, 1981.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. 1era reimpresión. Alianza Editorial Mexicana. México, 1989.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. 4a. edición. Editorial Porrúa. México, 1978.

Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la revolución Mexicana. 7a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. 1era edición. Editorial Diez. Buenos Aires, 1974.

## Documentos

México, Leyes, estatutos, etc. Código Federal electoral . 2a. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1987.

México, Leyes, estatutos, etc. Código Federal de instituciones y procedimientos electorales. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

México, Leyes, estatutos, etc. Código Federal de instituciones y procedimientos electorales ( y disposiciones complementarias) 4a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10a. edición. Editorial Trillas. México, 1994.

México, Leyes, estatutos, etc. Legislación electoral Mexicana. 1812-1977. 2a. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1978.

## Artículos

"Alerta Castillo Peraza sobre la embestida de organizaciones civiles en contra de los partidos". El Financiero. México, 23 de agosto de 1995.

"Alto al neoliberalismo, exige la diputación priista al CEN ". El Financiero. México, 12 de enero de 1996.

Álvarez Soberanis, Jaime. El Derecho y las exigencias del cambio democrático. El Financiero. México, 21 de noviembre de 1995.

"Convoca Zedillo a todos los actores políticos y sociales a construir la democracia " El Financiero. México, 4 de enero de 1995.

"Compromiso con un Estado de derecho : Zedillo ". El Financiero. México, 2 de diciembre de 1994.

Creel Miranda, Santiago. "Logro opositor y de la sociedad civil, el avance electoral ". La Jornada. México, 31 de agosto de 1994.

"Diálogo y cambio pacífico, plantea Muñoz Ledo en carta a Zedillo ". El Financiero. México, 30 de agosto de 1995.

"Destinan al PIARE 9 mil mdnpp para abatir el rezago educativo". EL Financiero. México, 7 de julio de 1995.

"Disposición y flexibilidad, pide Oñate al PAN". El Financiero. México, 26 de septiembre de 1995.

"El presidencialismo, en fase crítica: Castillo Peraza ". El Financiero. México, 24 de julio de 1995.

"El voto por el PRI determinó la reforma interna: Zedillo". El Perfil de la Jornada. México, 11 de septiembre de 1994.

"Equilibrio de poderes: Zedillo ". El Financiero. México, 18 de enero de 1995.

"Exige la oposición el establecimiento de una agenda clara para el diálogo". El Financiero. México, 5 de enero de 1995.

Fix Zamudio, Héctor. Derecho, constitución y democracia . La Revista del Colegio. México, 1989.

Fuentes, Carlos. "La democracia no es una utopía". El Financiero. México, 26 de abril de 1996.

"Gobierno y PRD entorpecen el avance de la reforma política, acusa el PAN". El Financiero. México, 11 de mayo de 1995.

González Casanova, Pablo. "La patria en transición ". La Jornada. México, 29 de octubre de 1995.

González Casanova, Pablo "1994-95: La guerra o la paz ". La Jornada. México, 5 de septiembre de 1994.

"Inseparables las reformas electoral y del Estado". El Financiero. México, 15 de noviembre de 1994.

"La figura del referéndum a la reforma del Estado . El Financiero. México, 22 de marzo de 1996.

Meyer, Jean. "La democracia y nuestro tiempo". La Jornada. México, 26 de agosto de 1994.

Molinar Horecasitas, Juan. "Ciudadanía y partidos, realidades complementarias". El Financiero. México, 3 de enero de 1995.

Ortiz Pinchetti, José Agustín. "La asignatura pendiente". La Jornada. México, 16 de junio de 1996.

Paranio . Ludolfo. "América Latina en los noventas". Nexos. México, diciembre de 1991.

Popper, Karl. "Un repaso de mi teoría de la democracia". Vuelta. México, octubre de 1980.

Prud'homme, Jean-Francois. "La negociación de las reglas del juego : tres reformas electorales( 1988-1994). Política y Gobierno. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1er semestre de 1996.

"Reanudar pláticas sobre la reforma política pide el PRI. El Universal. México, 3 de julio de 1995.

"Reforma para dar autonomía a los órganos electorales". El Perfil de la Jornada. México, 13 de noviembre de 1994.

"Sin debate, aprobación unánime a la reforma ". El Financiero. México, 1ero de agosto de 1996.

"Urgen AN, PRD y PT al diálogo nacional para la reforma política ". El Financiero. México, 18 de enero de 1995.