

845
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

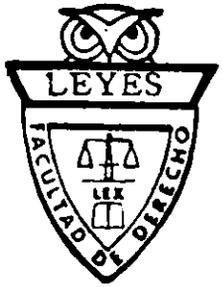
**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.**

**ANALISIS HISTORICO DE LOS COLEGIOS
ELECTORALES FEDERALES Y LA REFORMA
ELECTORAL FEDERAL DE 1996 EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MOISES VERGARA TREJO**

DIRECTOR DE TESIS: DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., PRIMAYERA DE 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263760



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

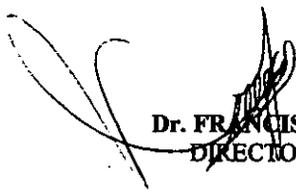
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy distinguido señor director:

El compañero VERGARA TREJO MOISÉS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS COLEGIOS ELECTORALES FEDERALES Y LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL DE 1996 EN MÉXICO", bajo la dirección del suscrito.

En tal virtud, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cdad. Universitaria, D.F. junio 1º de 1998.



Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

*elsv.

**A Dios: el Gran Arquitecto del
Universo, forjador de hombres libres
y de buenas costumbres, por su
generosa bondad al permitirme vivir,
servir a mis semejantes, disfrutar con
moderación de todo cuanto existe en
este espacio atemporal y por
demostrarme que a pesar de los
azares cotidianos, nunca nos
abandona a nuestra suerte.**

**Al pueblo de México
por haberme brindado la
oportunidad de estudiar.**

**A mi Alma Mater, la
Universidad Nacional Autónoma de
México, a la Facultad de Derecho, y
en especial a todos sus profesores,
por haber inculcado en mí, el amor a
la Patria, al Derecho y a la Justicia.**

**Al diputado Ignacio
Contreras Flores, quien me enseñó
el camino a seguir.**

**Al Dr. Francisco
Venegas Trejo, mi director de tesis,
por su apoyo, tolerancia y
comprensión.**

**Con infinito amor a
Flora Trejo y Moisés Vergara, mis
padres biológicos, en cualquier sitio
donde Dios los tenga.**

**A Margarita Trejo y
Refugio Romo, mis segundos
padres, con profunda gratitud y
amor, por el desinteresado apoyo y
cariño que me han brindado a lo
largo de mi vida.**

**A mis hermanos:
Fátima, Ingrid, Elizabeth, Lizzeth,
Mariana y Carlos.**

**A mi abuela, tías, tíos, y
a Don Carlos, por su valioso apoyo.**

Nadie nace político, gobernante, pintor, o cantante, músico, o abogado. Todos los grandes hombres soñaron con ser eso y un día lo lograron. Nadie puede tocar virtuosamente el piano a la primera lección, pero todos queremos ser grandes a la primera. Nosotros nunca podremos ser grandes si no nos atrevemos a soñar y no podremos tener la capacidad de soñar mientras nos juntemos o hagamos caso al rebaño de derrotados o mediocres que desgraciadamente nos rodea. Así pues, no debemos temer a soñar, no cerremos los ojos a nuestros sueños, es nuestro instinto de grandeza el que nos habla a través de ellos, dejémonos llevar, por que todo es posible; Dios no nos hubiera dado capacidad de soñar sin darnos también la posibilidad de convertir los sueños en realidad.

A mis queridos hermanos y compañeros de sueños, por todos estos años de sincera e incondicional amistad :

**Antelmo Zavala Viguera
Javier Ulises Pérez Gala
Elfego Pizararagón Escalante
Felipe Noé Rojas Rubio**

**Y finalmente, al Lic. Andrés Banda Ortíz,
quien en los siete meses que se tardó
revisando este trabajo, me ilustró con las
luces de sus conocimientos.**

Análisis Histórico de los Colegios Electores Federales y la Reforma Electoral Federal de 1996 en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA, ELECCIONES, Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

1.1. Democracia y Elecciones.....	1
1.2. Clasificación y Objeto de las Elecciones.....	7
1.3. La Representación Política en México.....	11
1.4. La Organización Política en México.....	16

CAPÍTULO II

SISTEMAS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL

2.1. Calificación por Órgano Político.....	18
2.2. Calificación por Órgano Jurisdiccional.....	22
2.3. Calificación por Órgano Mixto	25
2.4. Sistemas Electorales.....	26

CAPÍTULO III

LOS COLEGIOS ELECTORALES EN LAS CONSTITUCIONES FEDERALES DE MÉXICO

3.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	30
3.2 Constitución de Apatzingán de 1814.....	32
3.3. Constitución Federal de 1824.....	32
3.4. Bases y Leyes Constitucionales de 1836.....	33
3.5. Proyectos Constitucionales de 1842.....	36
3.6. Bases Orgánicas de 1843.....	41
3.7. Constitución Federal de 1857.....	44
3.8. Constitución Federal de 1917.....	47

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN DE LAS LEYES Y CÓDIGOS ELECTORALES MEXICANOS A NIVEL FEDERAL, DE 1857 A 1990

4.1. Ley Orgánica Electoral de 1857.....	49
4.2. Ley Electoral de 1901.....	51
4.3. Ley Electoral de 1911.....	51
4.4. Ley Electoral de 1917.....	55
4.5. Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.....	57

4.6. Ley Electoral de 1946.....	60
4.7. Decreto de Reformas del 21 de febrero de 1949.....	66
4.8. Ley Electoral Federal de 1951.....	66
4.9. Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1963.....	71
4.10. Ley Federal Electoral de 1973.....	73
4.11. Reforma Constitucional de 1977.....	76
4.12. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.....	80
4.13. Reforma Constitucional de 1986.....	83
4.14. Código Federal Electoral de 1987.....	87
4.15. Reforma Constitucional de 1990.....	91
4.16. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990.....	96

CAPÍTULO V

PRINCIPALES REFORMAS ELECTORALES A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO, DE 1992 A 1994

5.1. Reforma al artículo 130 Constitucional de 1992.....	105
5.2. Reforma Constitucional de 1993.....	107
5.3. Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversos artículos del COFIPE.....	115
5.4. Reforma Constitucional de 1994.....	126

5.5. Los Delitos Electorales.....	131
5.6. Reformas al COFIPE de 1994.....	133
5.7. Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General.....	139
5.8. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	141

CAPÍTULO VI

LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994 Y LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL DE 1996

6.1. Las Elecciones Federales y el Colegio Electoral Federal de 1994.....	143
6.2. Reforma Constitucional en Materia Electoral Federal de 1996.....	175
6.3. Reforma a las Leyes Federales Secundarias en Materia Electoral de 1996.....	190
CONCLUSIONES.....	246
BIBLIOGRAFÍA.....	267

Análisis Histórico de los Colegios Electorales Federales y la Reforma Electoral Federal de 1996 en México

INTRODUCCIÓN

Los comicios federales realizados el 21 de agosto de 1994 representaron un parteaguas en el proceso democrático de México. A partir de un sistema electoral modernizado en prácticamente todos sus aspectos, los mexicanos votaron con una copiosidad inédita, otorgándole un triunfo mayoritario al Partido Revolucionario Institucional, cuyo candidato a la presidencia de la República obtuvo 17.1 millones de votos válidos, es decir, el 50.1% del total.

El resultado electoral tuvo varias implicaciones fundamentales.

En primer lugar, los mexicanos votaron por una solución pacífica de sus controversias y diferencias. En segundo lugar, apoyó una plataforma electoral que planteó como objetivo la estabilidad y, al mismo tiempo, seguir con el cambio en lo económico, social y político. En tercer lugar, el mandato electoral fue impulsar la transformación democrática de México, y de manera concomitante, reformar al PRI.

Los comicios dejaron muy en claro que para los mexicanos la democracia electoral representa ahora una alta prioridad. Ha quedado atrás el tiempo cuando se aceptaba que la legitimidad del gobierno se fincaba, fundamentalmente, en su capacidad para impulsar el desarrollo y mantener la paz social, más allá de los resultados de las elecciones.

En su nueva modalidad, la legitimidad debe provenir de una práctica democrática asumida por todas las fuerzas políticas

y por el poder público. Por tanto, debe basarse en un sistema electoral que garantice la efectividad del sufragio, en el funcionamiento de un régimen de partidos, así como en un aparato de justicia eficiente y accesible.

En ese contexto, debe imperar el recurso de la razón, el uso constante del diálogo, la búsqueda de consensos, la construcción y cumplimiento de acuerdos, y la convicción de que toda solución política debe ubicarse en la legalidad.

Las elecciones del 21 de agosto de 1994 marcaron un cambio radical en el lugar que ocupan los procesos electorales en la democracia mexicana. En primer lugar, la organización de las elecciones estuvo a cargo de ciudadanos independientes y no del gobierno o de los partidos políticos.

Además, después de un largo proceso de reformas negociadas entre los tres principales partidos, se fijaron toques a los gastos y se establecieron reglas claras al financiamiento de las campañas.

La televisión nacional difundió en horarios de mayor audiencia el primer debate entre los tres principales candidatos. Los mexicanos votaron con una credencial con fotografía elaborada a partir de un padrón levantado mediante visitas domiciliarias a todas las viviendas del país.

Quienes fungieron como autoridades en las casillas, fueron ciudadanos escogidos por medio de dos sorteos aleatorios. Además, se reforzaron mecanismos para asegurar la privacidad al momento de votar y para evitar votaciones fraudulentas.

La Organización de las Naciones Unidas ayudó a capacitar técnicamente a una gran cantidad de Organizaciones No Gubernamentales que observaron la elección y por primera vez se permitió la observación a visitantes extranjeros.

Poco después de las diez de la noche del 21 de agosto de 1994, los mexicanos supimos que el candidato del PRI había triunfado en las elecciones presidenciales. Por primera vez en una elección presidencial, este anuncio provenía no de una agencia gubernamental o algún partido político, sino que lo hizo

la cámara que agrupa a las empresas privadas de radio y televisión. La información que se difundió se basó en la encuesta a la salida de las casillas (*exit poll*) realizada por las compañías independientes Mitofsky International, Indemerc-Louis Harris y Buró de Investigaciones de Mercados.

A partir de ese momento empezaron a difundirse los resultados de catorce conteos rápidos (recolección de resultados de la elección en muestras de casillas) realizados por un variado conjunto de Organizaciones No Gubernamentales.

A las 2:30 de la mañana, el Consejo General del Instituto Federal Electoral difundió los resultados de su propio conteo rápido, realizado de modo independiente por otras tres agencias de investigación. Estos resultados fueron prácticamente idénticos a los oficiales difundidos días después basados en la totalidad de las actas: 50% para el PRI, 27% para el PAN y el 16% para el PRD.

Estos resultados también correspondieron muy cercanamente con las predicciones electorales de casi todas las encuestas.

En 1994 se derrotó en gran medida al fraude apriorístico, pero el signo de este año no fue exclusivamente electoral. Debido al brote guerrillero en Chiapas, los valores de la política del país que más se fortalecieron, fueron la estabilidad y la gobernabilidad. Ningún esfuerzo encaminado a su consolidación parecieron suficientes.

La respuesta al levantamiento armado de Chiapas fue política y había que fincarla creando condiciones para que la ciudadanía confiara plenamente en las instituciones que organizan el ejercicio de los derechos políticos por la vía electoral.

Las elecciones federales de 1994 representaron para los mexicanos una experiencia cívica sin paralelo en la historia política del país. Sin duda alguna, en la memoria colectiva quedarán registrados la intensa competencia y la diversidad de propuestas electorales que los partidos políticos pusieron a consideración de los mexicanos, así como el esfuerzo de

autoridades, ciudadanos y actores políticos para renovar los poderes públicos, mediante el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos en las urnas, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las innovaciones aplicadas en este proceso electoral destacaron:

-La imparcialidad en el procedimiento de selección de los funcionarios para integrar las mesas directivas de casilla;

-La ampliación del derecho de los ciudadanos mexicanos a observar los comicios federales;

-El establecimiento de criterios de equidad para la contratación de tiempos en radió y televisión por parte de los partidos políticos con el objeto de difundir sus campañas;

-La incorporación de mecanismos y procedimientos tendientes al control del ejercicio de los recursos financieros de los partidos políticos, mediante la presentación de informes anual y de gastos de campaña, y

-También sobresale un sistema de medios de impugnación ampliado para garantizar la legalidad en los actos y resoluciones de la autoridad electoral.

"El cumplimiento de los preceptos legales y la aplicación de las nuevas modalidades se tradujeron en una jornada electoral ejemplar, transparente y pacífica, con una gran afluencia de votantes que alcanzó un número sin precedentes de 35 millones 556 mil 516, lo que significó un 77.75% del listado nominal."¹

Era mucho lo que estaba en juego: más que la elección del nuevo presidente de la República, de tres cuartas partes de los integrantes del Senado de la República, 500 diputados federales, el gobernador en el caso de Chiapas y Asambleístas

¹ RICOY SALDAÑA, Agustín, "Tú Elección, Memoria del Proceso Electoral Federal", Instituto Federal Electoral, México, 1994, pág. 10

en el Distrito Federal, los mexicanos teníamos que determinar, en un solo acto, el del sufragio, el rumbo de la nación y el sepultar para siempre el fantasma del fraude electoral, y creo que en gran medida se logró.

Recuerdo que en los días previos a la elección, se vivía en el país una gran incertidumbre, a veces recrudescida por las especulaciones en torno al homicidio del Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, a veces por los rumores de la intervención de Manuel Camacho en la organización del movimiento armado en Chiapas.

Pero fue muy reconfortante el ver que la jornada electoral se desarrolló sin incidentes graves, y que a los consejos distritales llegaron las urnas con los resultados de cada casilla, demostrando que el pueblo de México no hace caso de rumores o especulaciones malsanas.

Deseo confesar que en el año de 1994 tuve el gran honor de ser designado por mi Partido, el Revolucionario Institucional, representante propietario ante el XXXI consejo distrital del Instituto Federal Electoral, y por lo tanto fui parte importante de la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios federales del mismo año, y quizá ello sembró en el suscrito, la inquietud de tratar de teorizar sobre cuestiones electorales.

Por ello se explica mi pasión al referirme a las elecciones, no solo por haber participado en ellas, sino también por su importancia en la reciente reforma electoral; amen de que también pude litigar ante el Tribunal Federal Electoral, en representación de los candidatos de mi Instituto Político, algunos recursos de inconformidad y reconsideración interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática.

Otro aspecto que debe destacarse, es el hecho de que viví personalmente todo el desarrollo del colegio electoral de 1994 para calificar la elección presidencial, inquietándome lo relativo a su viabilidad.

Debo manifestar también, que mi tesis original no ostentaba el título con el cual la presento, ya que tenía la intención de que se denominara: *"La Calificación de la Elección*

Presidencial por Jurisdicción Plena" a sugerencia de mi director, el Dr. Francisco Venegas Trejo, donde entre otras cosas motivado por lo anterior, sugería la supresión del colegio electoral para calificar dicha elección, y que el Tribunal Federal Electoral formara parte del Poder Judicial Federal para que conociera de todos los recursos que se presentaran antes y después de la elección presidencial, pero como los tiempos me ganaron y esto fue materia de la reciente reforma Constitucional de 1996, me vi obligado a modificar dicho trabajo, aprovechando desde luego, la investigación que de los colegios electorales federales en nuestro país había realizado ya, y abocarme a la citada reforma electoral, la que por cierto muchos políticos y funcionarios han denominado: "...la reforma política definitiva".

Ahora solo diremos que como resultado de las elecciones federales de 1994, y del *show* del colegio electoral, el gobierno federal, los partidos políticos y la sociedad en general, decidieron unir esfuerzos para sacar adelante otra reforma electoral para el año de 1996.

En dicha *Reforma Política* se lograron avances substanciales para la vida democrática de México, que a manera de ejemplo fueron:

El poder Ejecutivo no participará en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ni en la designación de funcionarios electorales; se redujo el límite de diputados que por ambos principios de votación puede tener como máximo un partido político. Este pasa de 315 a 300; se estableció el principio de representación proporcional para la elección de senadores a partir de este año; se crearon mecanismos de protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos; el Tribunal Federa Electoral se incorpora al Poder Judicial Federal; se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, en los niveles federal y local; desaparece el colegio electoral para la calificación de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quedando a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, la declaración de validez de dicha elección; en el Distrito Federal se elegirá al Jefe de

Gobierno de manera directa; los miembros de la Asamblea de Representantes se denominarán ahora diputados a la Asamblea; y, en el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dejará de participar el Ejecutivo federal.

Igualmente se reformaron varios artículos de la Ley de la materia, para crear un marco normativo que de certidumbre y legalidad, pero sobre todo, que otorgue la legitimidad que toda elección de autoridades requiere y que comentaremos en el capítulo correspondiente.

Para poder llegar a la tan ansiada pero insuficiente reforma electoral de 1996, tuvimos que pasar por muchas peripecias a lo largo de nuestra vida Constitucional, por ello la presente tesis abarca dentro de su estudio, capítulos tan importantes como el que se refiere a democracia, elecciones y representación política, para tratar de explicarnos el por que los hombres luchan permanentemente por alcanzarla; de igual manera estudiamos los sistemas de calificación y electorales, para poder entender los principios por medio de los cuales se realiza la calificación de elecciones y la repartición de escaños o curules; en el capítulo III nos abocamos a escudriñar en las Constituciones federales de nuestro país, todo aquello relacionado con los colegios electorales a lo largo de nuestra historia; posteriormente hacemos un estudio cronológico acerca de la evolución de las legislaciones electorales, desde la Ley Orgánica Electoral de 1857, hasta el COFIPE de 1990; en el capítulo V hablamos de las principales reformas electorales a nivel federal en nuestro país, desde 1992 y hasta 1994; para finalizar con un capítulo VI en el que realizamos un estudio acerca de la calificación de la elección presidencial en el colegio electoral de 1994, el cual fue el último que se ha llevado a cabo en nuestra historia político electoral, así como un análisis de la reforma electoral de 1996, que sirvió de marco a las elecciones federales de 1997.

Finalmente, esta tesis se ve robustecida con el capítulo correspondiente a mis conclusiones generales, donde de manera crítica y analítica, doy mi punto de vista acerca de los alcances y faltantes de la llamada *reforma electoral definitiva*.

CAPÍTULO I

Democracia, Elecciones, y Representación Política

“La competencia política convierte a los partidos en los grandes mediadores entre la sociedad y el Estado. En sus convergencias y acuerdos, pero sobre todo por sus discrepancias, ellos generan la legitimidad democrática que requiere un gobierno”.

Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta

1.1. DEMOCRACIA Y ELECCIONES

Hablar de democracia es tocar uno de los puntos torales de todo sistema político. La democracia hasta nuestros días continúa siendo uno de los conceptos que en la ciencia política han causado mayor polémica.

En la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones del pensamiento político:

a) La teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno sólo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos;

b) La teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una

concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior;

c) La teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república.

Luego entonces, la democracia es un régimen en que los derechos políticos se conceden y reconocen a todos los miembros de un Estado. Los derechos civiles, propiamente dichos, resultan una condición necesaria e indispensable de esos derechos.

La democracia no radica solamente en la elección de los funcionarios públicos, los titulares del poder político, y de ser votado para esos cargos.

Ésta es sólo una de tantas formas de participación en los asuntos de interés general. Democracia implica participación en la forma más amplia posible.

La participación significa elegir ante diversas alternativas, en todos los problemas cotidianos. Desde elegir lo que debemos comprar, lo que debe hacerse diariamente, la ocupación u oficio que más acomode, elegir lo que ha de oírse, estudiarse, verse, creerse. Elegir las amistades, los colegios, las oficinas, los paseos, los candidatos, los partidos políticos, etc.

Participar es elegir ante las múltiples posibilidades que ofrece la vida. Elección significa, en esencia, libertad, facultad para determinar nuestra vida diaria.

La democracia convierte de este modo a la conciencia individual en la fuente originaria de las decisiones públicas.

De ahí que sea contrario a la esencia de la democracia el establecer una doctrina oficial que determine lo que ha de aceptarse como válido en la ciencia, en el arte, en la moral, en la religión o en la política.

La democracia está en contra de un orden social objetivo que fija, de una vez por todas, los criterios que han de seguir las conciencias individuales. La democracia es por lo mismo relativismo ético, político, social. Es un régimen de experimentación social, en que todo puede en principio cambiar, salvo naturalmente los principios mismos que hacen posible la democracia.

La democracia es diálogo en que todo puede discutirse, menos la imposibilidad de los diálogos.

La democracia que se funda en el individualismo, el Estado gendarme, los derechos naturales, es sólo una forma de la democracia, la liberal, intentada a lo largo de todo el siglo XIX.

“Afirma Georges Burdeau que la democracia es, hoy día, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Considera que esta significación tan rica deriva de la idea de que los hombres se han hecho de la democracia desde el momento que ven en ella la esperanza de una vida mejor”.

“Disociar el aspecto de realidad que hay en la democracia del aspecto de creencia, conduciría a hacer incomprensible no sólo el mecanismo que la anima, sino también a sus instituciones positivas, puesto que éstas no tienen sentido sino en función de la mística que encarnan”.¹

¹ Burdeau, Georges. “La Democratie”, edit. Du Seuil, Paris, Francia, 1956, citado por Patiño Camarena, Javier, en “Derecho Electoral Mexicano”, edit. U.N.A.M., México, 1994, pág. 11

Por lo tanto, la democracia no sólo requiere el pleno ejercicio de las libertades y derechos políticos; esta puede florecer sólo cuando va de la mano de progreso económico y social.

Hacer realidad la democracia, conforme al precepto integral recogido en el artículo tercero constitucional, es un imperativo que hemos refrendado los mexicanos a través de nuestra historia, y es un anhelo de todos los pueblos del mundo.

La democracia es una forma de organización política en la cual la voluntad general detenta el poder soberano para beneficio de todos. Etimológicamente, el concepto democracia, se integra por dos vocablos griegos, "*demos*", pueblo y "*kratos*", autoridad, lo que podríamos traducir como un gobierno del pueblo o para el pueblo, sin embargo, un gobierno de este tipo es sólo una concepción abstracta y utópica de la democracia, puesto que existe la imposibilidad material de que gobierne un pueblo en su totalidad.

Por lo tanto al reconocer que la *masa* no puede asumir por sí el poder, lo deposita en una minoría que actúa en nombre de la mayoría y con ello legitima su derecho a participar en la cuestión.

"La democracia es el *leitmotiv* de nuestra época. En su nombre se alzan y derrumban sistemas sociopolíticos, se invaden territorios, se movilizan millones de seres humanos y se inauguran nuevos países.

Se concibe a la democracia como un medio para conseguir justicia distributiva, gobernabilidad, libertad o empleo; numerosos son los niveles teóricos y las ópticas ideológicas con que se aborda y no son menos múltiples las condiciones que se señalan para hacerla posible: desarrollo económico viable, y equilibrado, igualdad social mínima, niveles educativos satisfactorios y una cultura política propicia, por ejemplo. Las formas y calidades que ha adquirido la democracia según las

modas, los pensadores y las idiosincrasias son variadas y distintas”.

“No obstante, para los fines del presente trabajo es necesario referirse a ella según su concepción más limitada, casi instrumental la democracia sin adjetivos de Enrique Krauze como un conjunto de normas, instituciones y procedimientos técnicos que permiten y legitiman la elección de autoridades. Hablar de concepto tan estrecho de democracia, sin bien tiene la ventaja de simplificar un asunto en sí mismo complejo, tiene también la desventaja de abordar solo tangencialmente problemas tan relevantes como la gobernabilidad o la cultura política”.

“Conviene considerar así a la democracia para expresar con claridad la tesis fundamental de este escrito, a saber, que en México ha habido una marcada inadecuación entre la forma de esa democracia, llamémosla formal, y su representación en el imaginario colectivo. En el imaginario colectivo, ese nivel de la psicología social donde se forman de manera natural y acrítica las imágenes que un pueblo se hace de la realidad. La palabra “elecciones” ha evocado en los mexicanos de este siglo, la representación de fraude y manipulación del voto, y sólo recientemente esa imagen comienza a disolverse”.²

Por lo que bajo la lógica anterior, nos centraremos en el concepto de democracia, como la única vía legítima para acceder al poder por medio de las elecciones.

“La práctica de las elecciones es tan antigua como la sociedad misma. Desde que el hombre se une con otros hombres para protegerse y forma familias, clanes, etc., se vio en la necesidad de regirse por ordenamientos o normas de conducta que protegieran sus bienes y sus familias, para ello, debió elegir representantes que actuaran en nombre de todos, ante la imposibilidad práctica que existía de que todos

² Pérez Fernández del Castillo, Germán. (Compilador). “Elecciones a Debate 1994”, primera edición, edit. Diana, México, 1994, pág. 9

participaran en la toma de decisiones; estos representantes fueron electos a través de diversos procedimientos. Las tribus bárbaras elegían a sus jefes por aclamación que en cierta manera es un antecedente de la elección; en ella el elegido era alzado en el paves y con ello se hacía la proclamación del voto".³

Más tarde las elecciones se empezaron a practicar con mayor frecuencia cuando se reconoció que el poder no constituía el privilegio de determinada casta o de ciertas familias, por lo que reconocieron que los gobernantes deberían ser elegidos por el pueblo a través de elecciones.

La elección se diferencia de todas estas técnicas por designación principalmente por su procedimiento.

En una elección existe un electorado previamente determinado (en el sentido de quienes tienen derecho de sufragio), que emite su voto individual, el cual se computa a través de criterios previamente definidos, y que posteriormente se convierte en escaños por un procedimiento de distribución.

Como resultado de todo lo anterior, el término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados; otros son relativamente nuevos.

Pero también se puede decir que el término democracia es, además, un término multívoco, ya que unas veces es utilizado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno, e incluso para calificar a una forma de vida.

³Moreno Díaz, Daniel. "Diccionario de Política", tercera edición, edit. Porrúa, México, 1980, pág. 91

1.2. CLASIFICACIÓN Y OBJETO DE LAS ELECCIONES

En el sentido ontológico del término, la elección se traduce en la selección y libertad de elección, que implica la alternativa de una decisión libre entre diversas propuestas.

En este sentido, el politólogo alemán Dieter Nohlen⁴ distingue entre los siguientes tipos de elecciones:

Elecciones competitivas. Que se caracterizan por la competencia entre varios candidatos que representan diferentes opiniones y programas políticos distintos.

Por contar con igualdad de condiciones para todos los candidatos.

Por la libertad de elección, vinculada con el principio de la elección secreta, que se garantiza con la emisión del voto secreto.

Por el proceso electoral, que comprende al procedimiento de emisión del voto, es decir, al de distribución; y

Por la "decisión en el tiempo", que significa que ni la decisión ni libertad electoral de los sufragantes, quedará supeditada a elecciones posteriores.

Respecto a esto último, André Hauriou utiliza el concepto de "elecciones disputadas", para definir a "aquellas que implican una elección real y libre por parte de los electores, tanto con respecto a las personas como a los programas de los partidos".⁵

En contraposición a la elección competitiva, existen:

⁴ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales del Mundo". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 22

⁵ Hauriou, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", edit. Ariel, Barcelona, 1991, pág. 251

Elecciones no competitivas. En las que el elector no tiene libertad ninguna, ni en la presentación de la candidatura ni en la selección.

Por regla general, las elecciones competitivas son propias de los regímenes democráticos, mientras que las no competitivas son opuestas a los principios de democracia occidental, y se dan en regímenes sin pluralismo político, en los que se restringe casi hasta su eliminación, la naturaleza de las elecciones.

En países con sistemas electorales no competitivos frecuentemente el poder central se coloca en una posición supraelectores-partidos, y utiliza las elecciones a su conveniencia.

Con frecuencia, las elecciones difícilmente alcanzan el nivel de igualdad que pretenden, pues están sujetas a factores sociales y políticos de la comunidad, que ejercen presión sobre el electorado, por lo que el voto es manipulado por los más poderosos.

Esto se refleja en una serie de deficiencias que se dan en la ciudadanía que van desde el apasionamiento que engendra violencia, hasta el conformismo y la apolitización, y al interior de los partidos políticos, se presentan variables en el financiamiento económico y prohibiciones a los mismos que disminuyen el grado de libertad electoral que deben tener.

Una tercera categoría entre las elecciones competitivas y las no competitivas, son las:

Elecciones semicompetitivas. Que no se inclinan totalmente por el pluralismo, pero que tampoco están sometidas al monopolio de un partido. Estas elecciones generalmente se presentan en dos modalidades, las excluyentistas y las unanimistas.

Las primeras se distinguen por un real impedimento de la voluntad popular, pero sin llegar a actitudes antiliberales o dictatoriales.

Por su parte, las unanimistas se basan en una ausencia competencial de partidos y candidatos, sustentadas en ideales políticos que aparentemente reciben el apoyo de toda una sociedad, la que a su vez, persigue la realización y obtención de un progreso nacional compartido.

Este tipo de elecciones persigue los siguientes fines:

La búsqueda de la legitimación del poder central vinculadas con el ámbito internacional;

Proporcionar una función educativa, al aportar una cultura político electoral, en la que se introducen criterios políticos del nivel central.

Comunicar al poder central con la sociedad, ya que durante las elecciones se dan a conocer las posturas ideológico programáticas de la misma.

Realizar una depuración interna en el grupo dominante, toda vez que se elimina a los individuos que no son útiles al régimen que se presume democrático.

Se ha considerado a la elección como el sistema democrático por excelencia, de hecho, la democracia y las elecciones son dos conceptos en la Ciencia Política inseparables, pues todo sistema que se precie de ser democrático recurre a la celebración de elecciones para la renovación de sus órganos y la designación de sus representantes.

Lo anterior, en razón de que la democracia se basa en la representación que ejercen los gobernantes de los gobernados, lo cual se formaliza a través de la emisión del sufragio de la

ciudadanía, que constituye uno de los derechos fundamentales dentro de las sociedades modernas.

En resumen, las elecciones no son sólo el medio más eficaz de respetar la voluntad popular en la designación de los gobernantes, sino también el único medio capaz de ser organizado con periodicidad, regularidad y en forma pacífica dentro del régimen representativo.

Antes de finalizar este apartado se estima conveniente destacar que la mayoría de los expertos coinciden en que las elecciones tienen como propósito:⁶

1) Producir representación, al designar a las personas que se integrarán a los órganos de la representación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional.

2) Producir gobierno, al designar a los ciudadanos que se van a encargar de ejecutar los programas políticos que plantearon en sus campañas electorales como alternativas para la solución de los problemas que afectan a la comunidad.

Pero además de estas funciones primordiales, las elecciones tienen otras funciones intrínsecas a las mismas, como son:

1) Coadyuvar a la formación de los ciudadanos;

2) Reclutar y promover personal político;

3) Expresar la pluralidad política e ideológica de la comunidad nacional;

⁶ Nuñez Jiménez, Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 43

- 4) Movilizar a la ciudadanía en programas y proyectos políticos e intereses partidistas;
- 5) Comunicar a gobernantes con gobernados;
- 6) Transferir el poder público de manera ordenada y pacífica;
- 7) Coadyuvar a la educación cívica del pueblo; y
- 8) Dirimir conflictos mediante los canales institucionales.

En México y en la mayor parte de los países del mundo, las elecciones son la única fuente legítima para designar a los titulares del poder Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales.

Cumplen múltiples funciones cada una con un mayor grado de competitividad y han hecho posible que la pluralidad política e ideológica se traduzca en pluripartidismo y alternancia en el poder.

1.3. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

La representación política puede ser considerada como una institución que garantiza y hace posible la participación popular en el ejercicio del poder público, presupuesto esencial en toda sociedad democrática.

El Dr. Ignacio Burgoa, al referirse a la democracia subraya "que el principio de juridicidad es el más importante en todo régimen democrático y hasta puede decirse que sin él, este no podría existir ni operar en la realidad, sin la subordinación de todos los actos de poder público a normas jurídicas, bien sea constitucionales o legales, se destruiría la democracia, entronizándose en cambio, la autocracia, la dictadura o la

tiranía, incluso por aquellos funcionarios que hubiesen sido electos por la voluntad mayoritaria del pueblo”.⁷

Sin embargo, el sólo proceso de elección de los gobernantes o la participación directa del cuerpo electoral en decisiones gubernamentales, no es razón suficiente para afirmar que existe la democracia en un país determinado, pues esta es una aspiración permanente de los hombres que pretenden hacerla más factible, mediante el empleo de métodos que conduzcan a su práctica cotidiana.⁸

Por otro lado, si partimos de la aceptación del origen popular del poder público, que implica que los ciudadanos puedan elegir a los hombres o a sus partidos y programas que orientarán sus destinos, podemos afirmar que la elaboración de reglas electorales es consecuencia de la afirmación liberal sobre el carácter delegado de la autoridad política.

Actualmente, las elecciones persiguen la transmisión del poder por vías pacíficas, pero esta práctica sólo se realiza en países que actúan con sistemas democráticos y que realizan procesos electorales en los que triunfa aquél que cuando menos apoya la mayor parte del pueblo o Nación.

Las elecciones son el mecanismo por excelencia para la participación ciudadana, a través de ellas los órganos representativos se integran traduciendo diferentes voluntades políticas de los ciudadanos, en escaños o curules en los que se manifiestan los intereses de toda la comunidad.

Una de las características del régimen representativo es que “desde el punto de vista político, el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado”.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, tercera edición, edit. Porrúa, México, 1979, pág. 553

⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, “Derecho Electoral”, tercera edición, edit. Porrúa, México, 1979, pág. 553

“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”.⁹

Las teorías que pretenden explicar el régimen representativo se fundamentan en precisar el papel que desempeña el representante en relación con su representado, para determinar si existe entre ellos un mandato o una representación que los vincule.

No faltó quien pretendiera equiparar doctrinalmente a la representación política con la teoría de la representación del Derecho Privado, sin embargo, son tan notables las diferencias entre ellas, que cada una se rige por disposiciones normativas independientes.

Afirmar que el representante actúa también con un mandato imperativo, es limitarlo a ser simple administrador, sujeto a la voluntad de sus electores, situación que es de suyo contraria a la naturaleza jurídica del representante, el cual busca el bienestar colectivo en beneficio de la Nación, interés que hace valer al actuar en el Congreso, Dieta, Parlamento o Asamblea, según se denomine el órgano legislativo, y que se extiende incluso al representante del poder Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que entre los derechos consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre, emanados de la Revolución Francesa de 1789, se encuentra el de elegir a aquellos que van a representarlo, este acto lo realiza a través de las elecciones en las que expresa su preferencia por determinado individuo o corriente ideológica de representación.

Sin embargo, para que estas se realicen se requiere como presupuesto fundamental que se desarrollen en un ambiente de libertad, "...pues nada mejor se ha inventado para asegurar a las

⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit, supra, nota 8, pág. 86

sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del gobierno en toda sociedad.

Primera: las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aun cuando el gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano.

Segunda: las elecciones procuran una ordenada sucesión de los gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes cuando los anteriores deban retirarse por muerte o por haber fracasado; pudiendo agregarse el que haya concluido el período para su gestión".¹⁰

De lo anterior se desprende, que si bien es difícil el ejercicio de la democracia en la coyuntura actual, por la imposibilidad práctica de considerar la opinión de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, este hecho no debe ser motivo de desaliento, sino que, por el contrario, debe servir de estímulo para encontrar las vías adecuadas para hacer más eficiente su ejercicio, recurriendo a alternativas que faciliten su desarrollo y que coadyuven al fortalecimiento de nuestras instituciones.

Otro de los aspectos que se atribuyen a las elecciones, además de la representación, es el de producir gobierno y ofrecer legitimación, ya que entre sus funciones se encuentra la de integrar los órganos del Estado; esto se realiza a través del sufragio que ejercen los ciudadanos que por este medio ponen en marcha la actividad estatal, con lo que permiten la transferencia pacífica del poder y la continuidad y estabilidad de los gobiernos.

Adicionalmente, podemos considerar que se produce gobierno cuando se otorga al parlamento la facultad de intervenir en la designación o destitución de los miembros de los órganos

¹⁰ Mackenzic, W. J. M., "Elecciones Libres". segunda edición, edit. Tecnos, Madrid, España, 1962, pág. 18

de gobierno por la acción de los miembros del parlamento en su función de representantes del sentir popular.

Sin embargo, en este ejercicio de la representatividad se deben tomar en cuenta la coyuntura política del mismo, así como las disposiciones constitucionales que rigen a una Nación.

La tercera función de unas elecciones, a la que hacen referencia algunos autores ya citados, es a su virtualidad legitimadora, al afirmar que las elecciones son: en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquél carisma que da la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada que se otorga en otras comunidades políticas.

En otro aspecto, consideramos que las elecciones en las sociedades democráticas desempeñan un papel de vital importancia, toda vez que permiten la existencia de un sistema político que fomenta la participación ciudadana; a través de ellas el pueblo puede expresarse por medios pacíficos para dirimir sus contiendas políticas y en el momento de emitir su voto puede manifestar su preferencia política por un partido que represente sus intereses o por determinado candidato con el que se identifique.

Asimismo, las elecciones permiten a las mayorías expresarse y a las minorías en un sistema proporcionalista, ver garantizados el respeto a su opinión y a sus preferencias ideológicas a través de los representantes que eligen; igualmente al ejercitar su derecho al voto, los gobernados reasumen la fuente legitimadora del poder que mas tarde dará origen a la distinción entre gobernantes y gobernados.

Inicialmente, la pasión y el entusiasmo que despertó la emisión del sufragio relegó a un segundo término las fórmulas jurídicas para su incorporación en ordenamientos legales, pero actualmente, el desarrollo de las elecciones se encuentra sujeto a las mismas, por lo que, no sólo se utilizan para realizar la

representación de los ciudadanos, sino que también contribuyen a estrechar la comunicación entre gobernantes y gobernados, facilitando las relaciones de poder entre los mismos, posibilitando la participación del cuerpo electoral en la toma de decisiones gubernamentales y utilizando los mecanismos que proporciona el ejercicio de la democracia semidirecta.

Únicamente se puede agregar en este punto que, efectivamente las elecciones son libres cuando la voluntad electoral puede formarse y expresarse libremente, y es fielmente recogida por una administración electoral eficaz e independiente y cuando las controversias a que el proceso electoral da lugar, son resueltas por instancias imparciales.

En nuestra Constitución, la libertad del voto aparece consagrada en general, cuando se otorga el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

De hecho, es precisamente a través de las elecciones como la ciudadanía determina por medio del voto, quienes de los ciudadanos participantes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres ordenes de poder que integran la República federal mexicana: federación, estados y municipios.

1.4. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

En México, los principios rectores de nuestra organización política se encuentran consagrados en los artículos 39, 40, 41, y 115 de nuestra Constitución.

En el primero se establece el postulado toral, del Estado contemporáneo: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (...)"

En la voluntad soberana del pueblo expresada en la Constitución, se manifiesta el establecimiento del Estado mexicano, al señalar el artículo 40 de la Carta Magna lo siguiente:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo conducente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

En el tercero de los citados preceptos constitucionales, (artículo 41 primer párrafo), se define la forma en que el pueblo ejerce la soberanía al señalar que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regimenes 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”.

La estructura política básica del Estado mexicano se complementa con el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, que resume la organización del orden local y urbano de la República, en los términos siguientes:

“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,(...)”.

Cabe señalar también, que en nuestra Carta Magna se establece la organización política y administrativa del Distrito Federal, reconociéndose como parte integrante de la federación y sede de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, según lo dispuesto por los artículos 44, 73 VIII y 122.

CAPÍTULO II

Sistemas de Calificación Electoral

“...Este colegio electoral está obligado a analizar si en el proceso electoral se actuó conforme a derecho, está obligado a revisar si se cumplieron los criterios rectores del proceso electoral, cuya responsabilidad principal es atribuible a los órganos electorales...”

Dip. Juan Nicasio Guerra Ochoa
LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión

2.1. CALIFICACIÓN POR ÓRGANO POLÍTICO

Partiendo de un criterio material en oposición al formal, podemos afirmar que todos los países con gobiernos *democráticos* contemplan la función de verificar las elecciones y en su caso declarar la validez de las mismas.

Sin embargo, formalmente, atendiendo al órgano que realiza la calificación de las elecciones existen tres tendencias distintas: aquella en la que las responsabilidades del contencioso electoral (procedimiento mediante el cual se pueden revisar los resultados de los actos electorales) las asume un órgano jurisdiccional, aquella en que las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es producto de la elección y en la que el contencioso electoral se confía a un órgano en el que participan los dos órganos antes mencionados.

La forma o sistema que se adopte para calificar las elecciones viene a ser fundamental para el proceso electoral, así como para el sistema político de que se trate, pues necesariamente se tocan capítulos o temas inherentes al ser político constitucional de un país, como son la soberanía en su aspecto interno, la división de poderes y la vida democrática.

En este modelo son las Cámaras o parlamentos los que califican las elecciones de sus propios integrantes, constituyendo así la llamada *autocalificación*.

La autocalificación de las elecciones se justifica en el principio de la separación de poderes. Al ser cada órgano del poder público -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- independiente de los otros, ninguno debe intervenir en las decisiones sobre la integración de los demás.

Este argumento ha sido defendido tanto por la doctrina jurídica como por la teoría política:

Hamilton afirma que "ninguno de los poderes del Estado debe poseer directa o indirectamente una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes porque es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y debe estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los demás..."¹¹

En Francia, el conocido jurista Charney sostiene que el hecho de que las asambleas verifiquen los poderes de sus miembros, prueba que el principio deriva del carácter representativo de las Cámaras, la pureza de la representación debe ser asegurada; ningún órgano exterior a ella debe intervenir porque tal órgano correría el riesgo de ser sometido,

¹¹ Sánchez Bríngas, Enrique. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano". edit. Porrúa, México 1987, pág. 252

por su composición o su competencia técnica, a ciertas presiones exteriores.

En el mismo orden de ideas, Charney afirma que el principio de la soberanía parlamentaria contiene un aspecto jurídico y otro político, desde el punto de vista jurídico es depositario de la soberanía popular, por lo que ningún acto emanado del parlamento debe ser de control.

Del anterior argumento se deduce, que de no estar en manos de la propia asamblea la calificación de las elecciones, se desvirtuaría el mandato genuino, que el electorado establece al elegir democráticamente a sus representantes.

El Dr. De Andrea Sánchez justifica la autocalificación al sostener que... "la Cámara legislativa es la entidad competente para juzgar, en última instancia, sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral. ¿Por que? Por que la calificación de las elecciones es un acto político, que debe ser realizado por el órgano político que tiene, precisamente, de manera directa la representación de la voluntad popular".¹²

Manuel González Oropeza afirma que el objetivo de la autocalificación es "conservar el predominio del poder Legislativo sobre los demás poderes, y en esto es congruente totalmente con el principio de división de poderes.

Porque así como el federalismo pretende dar una igualdad a los poderes, este siempre partió de la base de que había, y debe haber, un poder predominante: aquel que arroja la representación popular: el Congreso. Entonces, Locke y Montesquieu fraguan el principio de separación de poderes con la idea de hacer del Congreso el poder predominante, y por eso le otorgan también entre otras facultades, la de ser "gran elector".¹³

¹² Andrea Sánchez. Francisco De, ponencia: "Sistemas de Calificación Electoral". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., abril 1992, pág. 240

¹³ González Oropeza. Manuel, ponencia: "Sistemas de Calificación Electoral". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., abril. 1992, pág. 75

El argumento mas firme en contra de la autocalificación de las elecciones, descansa en el principio jurídico procesal y universal que afirma que "no se puede ser juez y parte en un mismo asunto".

El ser juez y parte de su propia elección, impide a los representantes decidir las cuestiones referentes a la calificación de las elecciones de una manera objetiva e imparcial.

Maurice Duverger ve el inconveniente de que "...En general, las asambleas se preocupan menos de la justicia que de sus preferencias políticas, en materia de contencioso electoral; convalidan sin dificultad a los diputados de su mayoría, esforzándose por otra parte, en invalidar a los otros... la ley francesa de 1951 ha permitido a la Asamblea Nacional, elegida en 1956, proclamar elegidos, en lugar de los invalidados, a candidatos que habían sido abatidos, lo cual es chocante".¹⁴

De igual forma se podía argumentar hasta antes de la reforma electoral de 1996 en nuestro país, pues en el caso específico de la calificación de la elección presidencial en México, las decisiones de la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, no eran definitivas, toda vez que éste, tenía la obligación por mandato expreso de la ley, de enviarlas a la Cámara de Diputados, para que ésta, erigida en colegio electoral, procediera a los efectos de la calificación.

Lo anterior traía como consecuencia en teoría, que si un partido político ganaba la elección presidencial, y otro distinto la mayoría en la Cámara de Diputados, por obvias razones políticas, totalmente ajenas a los criterios jurídicos, pudiese vulnerarse la voluntad de los electores.

El sistema de calificación de elecciones por órgano político, con sus atributos y deficiencias, los cuales se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la

¹⁴ Citado por Estrada Sámano, Rafael, ponencia: "Sistemas de Calificación Electoral". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., abril, 1992. pág. 86

capacidad política de cada pueblo, ha derivado principalmente de los precedentes ingleses -madre de los parlamentos-. La Cámara de los Comunes, por primera vez afirmó tener derecho para juzgar las controversias sobre los resultados electorales hacia los finales del reinado de Isabel en el siglo XVII, teniendo la Cámara los medios para contrarrestar el abuso de la autoridad real en el manejo de las elecciones.

Este sistema imitado no solamente por los países del Commonwealth, sino también por varias naciones europeas, fue modificado en Inglaterra en 1868 confiándole a la Alta Corte de Justicia de Inglaterra la función de calificar las elecciones. Sin embargo, el sistema de autocalificación de elecciones permaneció en otros países.

En resumen, México adopta el sistema de autocalificación de elecciones, desde el momento que surge como Estado independiente, manteniéndose hasta la reforma electoral del 3 de septiembre de 1993 en donde se abandona el sistema de autocalificación para las elecciones de diputados y senadores y se adopta el sistema heterocalificativo, manteniéndose la calificación por órgano político para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de calificación por órgano político en las elecciones presidenciales se eliminó a raíz de la reciente reforma constitucional en materia electoral de 1996, para adoptar el de calificación por órgano jurisdiccional, donde el Tribunal Electoral dejó de ser parte del poder Ejecutivo para incorporarse al poder Judicial.

2.2. CALIFICACIÓN POR ÓRGANO JURISDICCIONAL

En la calificación de las elecciones por órgano jurisdiccional (como su nombre lo indica), recae la función de verificar la legalidad de los comicios, en última instancia y de manera definitiva, en un tribunal materialmente jurisdiccional.

El sistema de heterocalificación, presenta muy diversas modalidades dependiendo de cada país, pero todos ellos, en una forma u otra, establecen tribunales electorales.

Podemos distinguir en cuanto a la integración de los tribunales, tres posibilidades fundamentales:

- a) Miembros ordinarios de los órganos del poder Judicial;
- b) Jueces expresamente nombrados para conocer de la materia; y
- c) Integrantes de un órgano específico que conoce especialmente de la materia electoral, aunque también tenga jurisdicción en otros aspectos de índole político constitucional.

Asimismo, es pertinente aclarar que en la mayor parte de los países que siguen el sistema de calificación jurisdiccional, existen jurisdicciones contencioso administrativas, ya que los órganos creados al efecto realizan funciones administrativas - organización del proceso electoral- y también resuelven recursos promovidos durante el proceso.

La razón principal que llevó a una gran cantidad de países a adoptar el sistema de calificación por órgano jurisdiccional, fue la de considerar que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el desempeño de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional.

En este sistema se garantiza efectivamente que el proceso electoral se sujete a los principios de legalidad, certeza e imparcialidad, con lo que se asegura el respeto a la manifestación popular soberana: el voto, permitiendo que el electorado participe con mayor responsabilidad y conciencia en los comicios.

Los principales argumentos oponibles a la heterocalificación son, por oposición, los argumentos que justifican la autocalificación y que ya expusimos anteriormente.

“Los que sostienen la heterocalificación pierden de vista que lo que se requiere en estos tiempos, no es debilitar al poder Legislativo supeditándolo a instancias ajenas, sino fortalecerlo e incrementar su capacidad real de control de los otros poderes”.¹⁵

Por su parte, algunos ministros de la Corte sostuvieron en algún tiempo que “...darle facultades a la Corte por mínima o grande que se quiera en las elecciones federales y aún a título de colaboración, sería romper el equilibrio establecido en la Constitución, originado como es bien sabido, desde las ideas de Montesquieu”.¹⁶

Sin embargo, el inconveniente mayor, partiendo de una crítica interna al sistema de calificación jurisdiccional, según Duverger y varios tratadistas más, es el de que puede presentarse parcialidad en los jueces si no son independientes del gobierno.

El sistema contencioso jurisdiccional es el más lógico. Se trata de realizar un acto que entra en las normales atribuciones de un juez, y por esto lo han adoptado numerosos países.

En Turquía, el control de las elecciones por los tribunales, minuciosamente establecidos en 1950, señala el punto de partida de un sistema libre de elecciones, a pesar de todo, tal sistema puede tener sus inconvenientes. Si los jueces no son completamente independientes del gobierno, puede temerse imparcialidad. Y aunque lo sea, su reclutamiento y sus funciones les dan una mentalidad conservadora, que a su vez puede darles simpatía *a priori* respecto de los partidos de derecha.

¹⁵ Medina Peña, Luis. “La Autocalificación y la División de Poderes”, edit. FLACSO y Plaza Valdés. México. 1992. pág. 192

¹⁶ Córdova Amaldo, notas de clase. Facultad de Derecho. U.N.A.M., México. 1992

Este inconveniente real, en mi opinión, es más fácil de superar que los inconvenientes que presenta el sistema de autocalificación, ya que se puede remediar estableciendo y perfeccionando las garantías de independencia necesarias, principalmente en su integración, para que el órgano de calificación actúe verdaderamente en forma libre y soberana.

Los orígenes de la heterocalificación, curiosamente al igual que la autocalificación, los encontramos en Inglaterra. Como ya sabemos, en el siglo XVII Inglaterra adoptó el sistema de autocalificación; sin embargo, al poco tiempo, vino el abuso del partidismo.

Los intereses de carácter político hicieron a un lado los dictados de la justicia. Cada votación objetada llegó a ser una prueba para la fuerza de los partidos, cada vez más poco respetuosos de los datos objetivos del caso concreto a discusión.

Los escándalos que ello provocó fueron tales que, en 1770, la Ley Grenville quitó a la Cámara la facultad de discusión en casos electorales impugnados y la confirió a una comisión integrada por quince miembros de la misma Cámara. Un elaborado procedimiento para la selección de la comisión fue establecido para asegurar imparcialidad, pero, aunque ello trajo consigo una considerable mejoría, los viejos males de ningún modo desaparecieron.

Al fin, en 1868, en virtud de un cambio radical de principios, la materia de calificación electoral fue confiada a la Alta Corte de Justicia: dos jueces que eran designados por los otros jueces de la Corte, tramitaban la inconformidad en el distrito o condado en el que se celebró la elección y comunicaban su decisión al presidente de la Cámara.

2.3. CALIFICACIÓN POR ÓRGANO MIXTO

Como su nombre lo indica, en este sistema, en la función de calificar las elecciones, participan tanto el contencioso político como el contencioso jurisdiccional. Se establece que la calificación la realice en primera instancia el parlamento, pero se admite recurso contra la decisión de éste ante un tribunal jurisdiccional, y su resolución deberá ser definitiva e inimpugnable.

Una característica típica de este sistema es la substanciación de la calificación en dos instancias, ya que pueden intervenir sobre la misma cuestión, pero en momentos diversos, un órgano parlamentario y otro no parlamentario.

Este sistema, la mayoría de las veces, es adoptado por países que, originalmente son contestes con la autocalificación, pero que quieren asegurar la legalidad y la seguridad jurídica en los casos contenciosos, sometiéndolos a la jurisdicción de un tribunal.

2.4 SISTEMAS ELECTORALES

De conformidad con los lineamientos trazados por la doctrina, se puede afirmar que para la elección de representantes populares existen dos grandes sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y el de representación proporcional, los cuales veremos a continuación.

SISTEMA MAYORITARIO

El sistema mayoritario se estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación electoral (que por lo general es llamada distrito) el mayor número de votos. Este sistema puede revestir dos variantes fundamentales, sistema mayoritario uninominal y sistema mayoritario de lista.

En el uninominal el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos.

En el sistema mayoritario de lista, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada una de las agrupaciones políticas que participan en el proceso electoral. En este sistema la plataforma política del partido juega un papel más importante que la personalidad de los candidatos que figuran en las listas.

SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Con relación a este sistema cabe señalar, en primer término, que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados como son las Cámaras legislativas. Este sistema tiene como objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; como resultado de ello las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos.

La aplicación de este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido que puede fijarse de múltiples maneras, pero por no ser el tema principal del presente trabajo, se pueden reducir a las siguientes.

1) Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben distribuir dividiendo el número de votos emitidos entre el total de curules disponibles.

II) Se determina de manera previa cual es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular.

III) Se combinan las dos fórmulas anteriores.

Por lo general la primera repartición arroja *saldos*, es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan la cifra originalmente requerida por la ley de la materia para obtener un cargo de representación proporcional; es cuando se presenta el segundo momento, donde se procura recuperar dichos votos, para lo cual se han ideado dos modelos fundamentales:

-Totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, sumar los votos obtenidos y no utilizados por cada partido político en todas las circunscripciones y en función de las sumas resultantes distribuir las curules que aún existen entre los partidos que alcancen o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules a repartir.

-Atribuir las curules disponibles de la misma forma que en el caso anterior pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones.

SISTEMA ELECTORAL MIXTO

El sistema mixto combina el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional según diferentes técnicas, aclarando que en esta materia se pueden apreciar tres grandes tendencias: sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistema mixtos equilibrados.

En cualquiera de estas modalidades el elector vota por representantes electos a través del sistema mayoritario y representantes electos a través del sistema de la representación proporcional (lo que se puede hacer con una sola boleta o dos), pero una vez electos unos y otros obtienen el mismo carácter.

En México seguimos el sistema mixto con dominante mayoritario, toda vez que elegimos representantes populares por el sistema de mayoría relativa en 300 distritos uninominales en el caso de los diputados, y por cada uno de los estados y el D.F. en el caso de los senadores; además, votamos por candidatos electos por medio de listas regionales en cada una de las 5 circunscripciones plurinominales en el caso de los representantes del pueblo, y por el sistema de primera minoría en el caso de los representantes de los estados.

Una parte de los senadores también es electa por representación proporcional, sólo que a diferencia de los diputados, sólo se vota por una lista en una circunscripción nacional única.

CAPÍTULO III

Los Colegios Electorales en las Constituciones Federales de México

"Las Constituciones fueron el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de miles de hombres anónimos que generosamente vivieron los azares de una cruel guerra, con la esperanza de construir una patria mejor".

Dr. Emilio O. Rabasa

3.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La Constitución de Cádiz en su artículo 112, estableció que: "En el año de la renovación de los diputados, se celebrará el día quince de febrero a puerta cerrada, la primera junta preparatoria haciendo de presidente el que lo sea de la diputación permanente, y de secretarios y escrutadores los que nombre la misma diputación de entre los restantes individuos que la componen".¹⁷

En su siguiente artículo se establece la creación de dos comisiones, la primera de ellas constituida por cinco individuos, creada con el objeto de examinar los poderes de todos los diputados y la segunda, conformada por tres individuos más, a fin de que, a su vez, examinen los poderes de los cinco anteriores miembros de la comisión.

¹⁷Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", edit. Porrúa, México, 1971, página 73

Ambas comisiones informarán en la segunda junta preparatoria sobre la legitimidad de los poderes de los diputados; las juntas preparatorias no se podrán prolongar más allá del 25 de febrero ya que en ese día se resolverán definitivamente y, a pluralidad de votos, las dudas que se suscitan sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados.

La junta preparatoria a que se refiere el artículo precedente constituye el primer antecedente de un "colegio electoral" en el derecho constitucional mexicano, y aún cuando el Constituyente de Cádiz no le dio tal nombre, sí tiene la capacidad de determinar sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados.

A mi entender, son todos los diputados los que participan con su voto en la calificación de sus poderes y no exclusivamente las dos comisiones a que aludía anteriormente e incluso, dicha Constitución es bien clara al respecto, al establecer en sus artículos 114 y 115 lo que a la letra dice: "...las dos comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes e informarán a la Junta, en su totalidad..." (artículo 114) y "...en esta junta y en las demás que sean necesarias, hasta el día veinticinco, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados" (artículo 115)¹⁸

La Constitución de Cádiz, en su capítulo VI referente a "La celebración de las cortes", en sus artículos 111 y hasta el 116 incluso, otorga un amplio margen de criterio a las dos comisiones, ya que al no establecer las pautas para determinar la ilegitimidad de "los poderes" de los diputados, la única prueba (documental) que deben de tener a la vista, son las copias de las actas de las elecciones provinciales y, en consecuencia, informar a la Junta de que se trate sobre dichos poderes, para que de esta manera se proceda a sesionar el primero de marzo.

¹⁸Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 73

3.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARÀ LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814

Esta Constitución sigue a la de Cádiz en cuanto a la estructura del proceso electoral, más no en cuanto a lo que se refiere al proceso para calificar sus propias elecciones, ya que el decreto constitucional a que nos referimos, simplemente establece en su artículo 112 que al Congreso corresponde exclusivamente: "Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación",¹⁹ no existiendo un artículo más que se refiera al respecto.

En este mismo orden de ideas y para tener una más clara diferencia entre estos dos documentos, la Constitución española en su artículo 131, no establece la facultad de las cortes de autocalificar sus elecciones, ya que dicha facultad se encuentra reservada a las juntas preparatorias para, posteriormente, proceder a la instalación de las cortes; en tanto que en nuestra Constitución mexicana, aparentemente, primero se instala el Congreso y después se califican las elecciones por los mismos diputados.

3.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824

Esta Constitución estableció que el poder legislativo se depositaba en un Congreso general compuesto por dos Cámaras, la de senadores y la de diputados. Esta última compuesta de representantes electos cada dos años por los ciudadanos de los estados, y la de senadores se componía por dos de ellos electos en cada estado por las Legislaturas locales.

¹⁹Ibidem. pág. 43

En su sección cuarta, el artículo 35, señala que "Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas".²⁰

El proceso de calificación una vez terminadas las elecciones presidenciales es el siguiente:

La elección para presidente de la República se realiza por medio de las Legislaturas locales a través de los electores que éstas nombran, dichos electores no son otra cosa que los senadores (dos por cada estado), la Cámara de Diputados nombra una comisión para que revise los testimonios (de los senadores electos) y da cuenta de su legitimidad.

La calificación y el cómputo de los votos lo realiza también la Cámara de Diputados, ahora, cada estado tiene un voto (no importando el número de diputados al Congreso), por lo que las votaciones se harán por estados, en caso de empate en las votaciones sobre la calificación de las elecciones, se repite la votación por una sola vez, si esta persiste, se deja a la suerte (artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 90 y 93 de la Constitución en comento).

3.4. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DECRETADAS POR EL CONGRESO GENERAL DE LA NACIÓN EN EL AÑO DE 1836

Los problemas del México independiente no tuvieron una solución inmediata, sino que se acrecentaron, la Hacienda pública y el sistema impositivo casi no funcionaban, el partido conservador se radicalizaba, los problemas con Texas empezaban a causar preocupación a los gobiernos, la primera guerra con Francia, etc., fue el marco en el cual el Congreso de 1836 abrió sus sesiones en las cuales se determinó cambiar de sistema, del federalista al centralista; decisión que provocó tres

²⁰Ibidem, pág. 172

levantamientos: en Zacatecas, Yucatán y Texas, esta última con las consabidas consecuencias.

El Congreso Constituyente integrado por las dos Cámaras, confió en una comisión integrada por cinco individuos para realizar el proyecto de reformas a la Constitución. Esta comisión presenta un proyecto que se convirtió en ley constitucional el 23 de octubre y con esto termina el sistema federal.

La nueva Constitución se dividió en siete estatutos por lo que es conocida como la Constitución de las Siete Leyes. Una institución novedosa en el derecho constitucional es introducida por este conjunto de leyes constitucionales y se trata del Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos electos por la Cámara de Diputados y la de senadores a propuesta de las juntas departamentales (recordemos que el país se dividía políticamente en departamentos) esta Constitución a pesar de ser de corte conservador, limita el poder del Ejecutivo sobremanera y actúa con el "arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones".²¹

A decir de D. Carlos María de Bustamante "y de no haber sido por la captura de Santa Anna por los texanos habrían ido a legislar al pontón de Veracruz,"²² (hablando de los legisladores) sitio de tortura en boga en el puerto jarocho ya que el general Santa Anna se oponía a un poder regulador de sus actos.

Entre las doce facultades del Supremo Poder Conservador están las de calificar la elección de senadores, que son propuestos por: la Cámara de Diputados, la junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia; las juntas departamentales escogerán exclusivamente de los comprendidos en las listas (tres) a los que serán sus senadores, y remitirán al Supremo Poder Conservador la lista de la elección, quien procederá a calificar las elecciones.

²¹ Ibidem, pág. 202

²² Ibidem, pág. 202

La calificación de las elecciones de los senadores y diputados por otro poder viene a romper con la "tradición" constitucional de 24 años en la que cada cuerpo legislativo conocía de la calificación de las elecciones de sus propios miembros.

La calificación de las elecciones de los diputados la hace la Cámara de Senadores "reduciendo esta Cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicia esencialmente la elección".²³

En lo que esta ley no pierde la continuidad respecto a las anteriores es en dejar un amplio margen a los calificadores en cuanto a las pruebas para determinar sobre la nulidad de la elección; asimismo, no establece ni hace mención de recurso alguno contra sus resoluciones.

La elección del presidente de la República se realizaba de la siguiente manera: el senado, la corte de justicia y el presidente de la República en junta de ministros, realizaban (cada uno) una terna de personas, la turnaban a la Cámara de Diputados, la cual, escogía solo a tres individuos, remitiendo esta última lista a todas las juntas departamentales, estas elegían uno de ésta lista, y a su vez remitían en pliego certificado el acta de la elección a la Cámara de Diputados, la cual en sesión conjunta con el senado nombraba una comisión de cinco individuos a fin de que realizaran el dictamen de la elección; discutido y aprobado se declaraba presidente al ciudadano que hubiera obtenido mayor número de votos.

Los comentarios que se hicieron a la calificación de las elecciones en las Cámaras de Diputados y Senadores, son aplicables a ésta.

La Constitución centralista de 1836 tan pronto fue promulgada empezó a ser cuestionada, y el gobierno provisional

²³Ibidem. pág. 213

de Antonio López de Santa Anna en vista de las presiones tanto de liberales como de conservadores (unos querían otro sistema y los otros simples reformas), así como por la propia conveniencia, pidió al Supremo Poder Conservador que "declarase la voluntad de la Nación en el sentido de que el Congreso debe hacer a la Constitución todas las reformas convenientes, sin esperar el tiempo previsto por ella misma y quedando siempre a salvo la forma del actual sistema"²⁴.

Después de la opinión favorable del Supremo Poder Conservador, el Congreso fue investido de la función Constituyente el 11 de noviembre de 1839 y se dedicó al estudio de las reformas.

A finales de 1840 su tarea no había terminado y tres levantamientos militares que culminaron con la firma de las bases de Tacubaya, acabaron con el Constituyente de ese año.

El General Santa Anna nombró a un grupo de incondicionales para que formaran la "junta de representantes de los departamentos" ante quienes juró como presidente provisional de la República. Meses después expide la convocatoria de elecciones para un nuevo Congreso Constituyente".

"Estas se celebraron en el Distrito Federal el 20 de marzo y para disgusto del presidente y su grupo, ganó el grupo de los liberales tanto en la capital como en el resto del país, y "no hubo *Te Deum* en la catedral (como prevenía el artículo 61 de la ley de convocatoria)"²⁵.

3.5. PROYECTOS CONSTITUCIONALES DE 1842

²⁴ Ibidem, pág. 250

²⁵ Boriega, Cecilia. "El Constituyente de 1842". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., México, pág. 70

El Congreso abrió sus sesiones el primero de junio de 1842 y en el mismo discurso el presidente le recordaba al Congreso del derecho de insurrección de los pueblos.

El Constituyente presentó dos proyectos de Constitución, mismos que estudiaremos a continuación.

El primer proyecto estableció que la facultad del pueblo de elegir a sus representantes lo ejerce por medio de los colegios electorales.

Antes de continuar considero pertinente hacer una aclaración, este proyecto de Constitución trata de varios colegios electorales, diferentes los unos de los otros.

El primero de ellos era la reunión de los electores de un departamento (v.g. Veracruz, Jalisco, Durango o Chiapas) compuesto por un elector por cada mil habitantes, los cuales son los que elegían a los diputados, senadores y presidente de la República.

El segundo colegio electoral era el Congreso Nacional (las Cámaras de diputados y senadores), para el caso de que ningún candidato a la presidencia hubiera reunido la mayoría absoluta de votos individuales de los votos de los electores de los departamentos, el Congreso se erigía en colegio electoral votando por departamentos entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos, en caso de empate se votaba por persona.

El tercero de ellos eran las propias Cámaras al calificar las elecciones de sus propios miembros; calificación que se limitaba a verificar únicamente que se cumplieran los requisitos constitucionales para ocupar el cargo correspondiente. Es por ello que las nulidades de una elección se debían impugnar en el colegio electoral departamental; en caso de nulidades se observaban las siguientes reglas:

1. Si había nulidad en la totalidad de los electos se "mandará subsanar el defecto".

2. Si existía nulidad en uno o más de los propietarios se mandaba llamar al suplente.

Como se observa, esta Constitución es muy simplista en lo que se refiere a los colegios electorales, en comparación con otras, ello se debe a que el Constituyente tenía pensado reglamentar en una ley constitucional el derecho electoral.

Ahora veamos el segundo proyecto: La Constitución de 1842 aunque no tuvo vigencia alguna, introduce una nueva figura en el derecho electoral, (el poder electoral) aunque sea solo de nombre ya que usa este término como sinónimo de colegio electoral y sin romper de manera alguna con la tradición en cuanto a las elecciones de carácter indirecto, por medio de electores.

El poder electoral a que hace referencia el artículo 16 de dicha Carta Magna, lo ejercían los ciudadanos mexicanos, al votar en las elecciones primarias, de lo anterior podríamos pensar que dicho poder se refiere simplemente al derecho de los ciudadanos de nombrar a sus representantes, pero esta idea es incompleta del todo ya que el artículo 22 previene que:

"El poder electoral en todos sus grados es independiente de todo poder político, y a él solo pertenece la calificación y revisión de todos sus actos, cada reunión electoral resuelve las dudas que ocurran sobre las cualidades de sus propios miembros, sobre la validez de las elecciones de la que procedió".²⁶

Por lo anterior se deduce que el poder electoral era el órgano con funciones de revisor y calificador de las elecciones.

Calificación de las elecciones para:

²⁶ Tena Ramírez. Felipe. Op. cit. pág. 378

I. Diputados

El artículo 73 establecía que cada una de las Cámaras podía calificar las elecciones de sus respectivos miembros, limitándose a examinar si en los electos concurren los requisitos constitucionales, con vista de sus credenciales y demás documentos que deben acompañar.

Si nos fijamos bien, este artículo solo estableció la facultad de la Cámara de Diputados para calificar las elecciones de forma; observando que los diputados cumplieran con los requisitos constitucionales para ocupar tal cargo, entre otros: tener 25 años cumplidos y una renta anual de \$1,200.00. pero no las de fondo, (violaciones en el proceso electoral) que estaban reservados a los colegios electorales de los departamentos (poder electoral) de acuerdo al artículo 20, este colegio electoral departamental era realmente el más importante ya que podía declarar la nulidad de las elecciones por cuatro causas con fundamento en el artículo 23 y no solo en una (caso de la Cámara de Diputados), que eran:

- a) Falta de cualidades en el electo.
- b) Atentado de la fuerza contra la reunión electoral.
- c) Falta de la mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar.
- d) Error o fraude en la computación de los votos.

La Constitución solo establecía esas causas de nulidad, pero no regulaba y establecía el procedimiento a seguir, tampoco hablaba de términos, pruebas y recursos que las partes pudieran ofrecer.

II. Senadores

Los senadores eran electos por los electores secundarios y la computación o nombramiento se hacía por el colegio electoral del departamento. Este colegio electoral nombraba los diputados y senadores el mismo día. Las nulidades electorales solo se podían dar en los casos específicos que establecía el artículo 23 que acabo de señalar líneas atrás. De igual manera que con los diputados, la Constitución es oscura en cuanto al proceso a seguir en caso de nulidad de la elección de senadores.

III. Presidente de la República

En la calificación de la elección para presidente de la República, los colegios electorales de los departamentos eran los órganos encargados de realizar los cómputos de los electores secundarios, asimismo, hacían la declaración de que "x" o "z" persona era el ganador en el departamento correspondiente.

Este colegio electoral departamental remitía las cartas de las elecciones al senado, el cual tan pronto reunía tres cuartas partes del total las abría, hacía el cómputo y declaraba en quién recayó la elección, esto en caso de que el ganador lo haya sido por mayoría absoluta, de no ser así, se pasaba a la Cámara de Diputados para que eligieran votando por departamentos entre los que tuvieran la mayoría relativa.

La Constitución no establecía algún recurso contra la elección de presidente hecha por el senado o la Cámara de Diputados según sea el caso, pero sí contemplaba un recurso de nulidad contra los actos de un colegio electoral departamental y procedía en los siguientes casos:

- a) Falta de cualidades en el electo.
- b) Atentado de la fuerza contra la reunión electoral.

c) Falta de la mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar.

d) Error o fraude en la computación de los votos.

En caso de que dos tercios de los miembros de ambas Cámaras así lo acordaran, se podía anular el voto del departamento que incurrió en cualquiera de los casos citados anteriormente. Estas eran las pautas generales a seguir, la Constitución no regulaba el proceso específico de la nulidad.

El Constituyente no había terminado siquiera el proyecto al que hago referencia, cuando la guarnición de Huejotzingo (Puebla) desconoce al Congreso a instancia del secretario de Guerra Tornel, íntimo amigo de Santa Anna, el cual ya había renunciado a la primera magistratura; Nicolás Bravo, el nuevo presidente desconoce al Constituyente y se les impide por la fuerza que continúen en sus labores, el único departamento que apoyó al Congreso fue Querétaro. Así terminó el Constituyente de 1842.

3.6. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Una vez que el Constituyente de 1842 fue disuelto, el presidente en turno, Nicolás Bravo, nombra *ochenta notables* que de acuerdo al último movimiento militar deberían integrar la junta nacional legislativa, órgano que debería elaborar las bases constitucionales las cuales fueron hechas para Santa Anna como traje de sastre, y que fueron sancionadas por el dictador el 12 de junio de 1843.

Calificación de las elecciones en:

I. La Cámara de Diputados

El artículo 68 de las Bases Orgánicas establece que "corresponde a cada una de las Cámaras, sin la intervención de

la otra calificar las elecciones de sus individuos”,²⁷ y en lo que se refiere a las nulidades sigue a la anterior Constitución estableciendo las causas de nulidad de las elecciones, en su artículo 168, siendo copia fiel del artículo 23 del proyecto de 1842, su competencia en esta materia es exclusiva (recuérdese que en el proyecto de 1842 ésta facultad estaba compartida entre la Cámara de Diputados y los colegios electorales de los departamentos).

Sin perder la línea de las anteriores Constituciones en lo que se refiere a términos, pruebas, recursos, etc.

II. La Cámara de Senadores

Las Bases Orgánicas establecieron que a los departamentos les correspondía elegir dos tercios de los sesenta y tres individuos que componen este cuerpo, y el resto lo elegían la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El mismo artículo 68 que facultaba a la Cámara de Diputados para conocer de la calificación de sus miembros, era aplicable a la Cámara de Senadores, por lo tanto el senado conocía de la calificación de las elecciones de sus propios miembros. Las actas de las elecciones de los integrantes de este cuerpo que eran electos por las asambleas departamentales (2/3 del total) se remitían a la Cámara de Senadores o a la diputación permanente (si el Congreso no estaba en sesiones).

Las asambleas departamentales en esta Constitución perdieron la facultad de declarar electo a “x” o “z” senador, ya que lo único que podían hacer era elegir; porque el senado computaba los sufragios y declaraba senador al o los ciudadanos que hubieren reunido el mayor número de votos, en caso de empate entre dos candidatos, decidía la suerte (artículos 33, 34 y 35).

²⁷ Ibidem. pág. 416

El tercio de los senadores que restaban eran electos por el senado mismo de entre los postulados por el presidente, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia.

III. Presidente de la República

La forma de elegir al presidente de la República al igual que para diputados y senadores era la forma llamada democracia indirecta, en la cual unos cuantos ciudadanos (electores) eran los que sufragaban en las elecciones, era la forma más aceptada, así opinaban en aquella época.

Es así como únicamente los miembros de las asambleas departamentales sufragaban para presidente por mayoría de votos; el acta de la elección se remitía por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de Diputados o a la diputación permanente y las dos Cámaras se tenían que reunir a efecto de calificar las elecciones reguladas por los artículos 164 y 168 de esta Constitución.

Las nulidades que se podían invocar en la calificación de la elección del presidente eran las siguientes:

- a) Falta de cualidades constitucionales en el electo.
- b) Interrupción o violación de la fuerza armada en las elecciones.
- c) Falta de la mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar en las elecciones.
- d) Error o fraude en la computación de los votos.
- e) Llevar a cabo las elecciones para presidente en otros días a los señalados en la ley.

Durante uno de los momentos más tristes de nuestra historia, la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y la

consecuente pérdida de más de dos millones de kilómetros cuadrados de nuestro territorio, los políticos nacionales salvo excepciones, estaban dedicados a intrigar, a realizar golpes militares, asonadas, y hasta revoluciones de palacio (la rebelión de los polkos) sin lograr entender que era más importante combatir al extraño enemigo que osare pisar suelo nacional, que a los propios nacionales.

En plena guerra con el vecino del norte se restablece la Constitución Federal de 1824 con algunas reformas, pero como éstas no son de nuestra materia ni tampoco las Bases para la Administración de la República de Antonio López de Santa Anna de 1847 pasamos al estudio de la Constitución de 1857.

3.7 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

La Constitución de 1857 fue el fruto del Plan de Ayutla, expedido por Don Juan Alvarez en octubre de 1855, y al igual que en anteriores Congresos convocados por medio de elecciones, el grupo de los liberales y moderados hacían mayoría, lo que hizo posible la expedición del documento que a continuación estudiamos.

No es nada original señalar que la Carta Magna de 1857 fue un parteaguas en la historia de nuestro derecho; reglamenta el juicio de amparo, establece el sistema unicameral, reglamenta en una ley constitucional el derecho electoral, separa al Estado de la iglesia, somete al Ejecutivo y a la iglesia etc., y además causa la guerra de los tres años.

El Constituyente depositó el supremo poder legislativo en una sola asamblea, denominada Congreso de la Unión, la cual según el artículo 60 de dicha Carta Magna, calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrían sobre ellas.

Este documento sigue la tradición establecida desde la de Cádiz en 1812, y según nos dice Don José María del Castillo Velasco, (Constituyente 56-57 y miembro de la Suprema Corte de Justicia en 1871) "...confiar la calificación a otro cuerpo o poder, sería crear cierta supremacía sobre el Legislativo, que hasta cierto punto avasallaría su independencia"²⁸ y continúa con su explicación: "si el Congreso al calificar las elecciones de sus miembros se desentiende de algún requisito legal, es preferible pasar por este, que someter al poder Legislativo a la intervención de otro poder.

Puede suceder además, que haya consideraciones graves que determinen la voluntad del Congreso a aprobar o desaprobar una elección, y ciertamente en tales casos el Congreso no comete violación de las leyes, aunque aparentemente exista, porque el artículo constitucional lo faculta para calificar, y no sería calificación la que practicara si no pudiera atender a las graves consideraciones que pueden determinarlo a obrar.

Así es que mereceré la censura pública, que es la pena más seria para un poder, sólo en el caso de que proceda con ligereza y sin fundamentos sólidos para resolver".²⁹

La cita anterior es la visión del artículo 60 Constitucional hecha por un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1871 durante la presidencia de Juárez.

ADICIONES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874

Por medio de esta reforma constitucional México regresa al sistema bicameral, en el cual el ejercicio del poder Legislativo

²⁸ María del Castillo Velasco, José, "Apuntamiento para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano". México, Distrito Federal, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, pág. 129

²⁹ María del Castillo Velasco, José, Op. cit., pág. 130

se depositaba en un Congreso General que se dividía en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El Senado se componía de dos senadores por cada estado, y las elecciones para senador eran indirectas en primer grado, ahora bien, la Legislatura estatal declaraba electo al individuo que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, pero el senado, de acuerdo al artículo 60 de la Constitución, calificaba sus propias elecciones y resolvía las dudas que hubiera sobre ellas.

La Carta de 1857 volviéndose un poco más radical en cuanto a la teoría de la división de los poderes, despoja al Congreso de la Unión de conocer de la calificación de las elecciones del presidente de la República, y reduce la función del colegio electoral (Congreso) a simple órgano computador de votos, si algún candidato reunía la mayoría absoluta de los votos simplemente lo declaraba electo, absteniéndose de hacer alguna calificación al respecto. Así opina el ministro D. José María del Castillo: "Si el Congreso computa los votos emitidos para las elecciones de presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, es porque no califica las elecciones, sino que computa solamente los votos y declara la elección o la decide si no hay la mayoría exigida para declararla."³⁰

Lo anterior no obstaba para que cualquier ciudadano con fundamento en los artículos 54 y 55 de la ley electoral solicitara la nulidad de las elecciones ante el colegio electoral ("Art. 55 todo individuo mexicano tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaración correspondiente a la junta a quien tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaración correspondiente a la junta a quien toque fallar, o al Congreso en su caso...").

Ahora bien, lo anterior parece una contradicción pero no lo es, se verá la razón.

³⁰ Ibidem. pág. 129

Si la demanda de nulidad de la elección del presidente prosperaba y se probaban algunas irregularidades, los votos nulos (de los electores) no contaban en el cómputo que hacía el Congreso, y si ningún candidato reunían la mayoría absoluta de los votos, (caso que podía suceder al no contar los votos nulos) el curso de la elección cambiaba, ya que el Congreso elegía, votando por diputaciones entre los candidatos que tenían la mayoría relativa para elegir al presidente. (Art. 51 de la Ley Electoral).

3.8. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Esta Constitución significó un notable adelanto en nuestra vida democrática, en tanto que sentó las bases más avanzadas para el régimen electoral.

Entre las innovaciones más importantes de esta ley se encuentran las siguientes:

- El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos;

- Se estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar y ser votado en las elecciones;

- Se señaló como una obligación de los ciudadanos, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados;

- Se consideró un deber del ciudadano, ocupar los cargos concejiles del municipio en que resida, así como las funciones electorales;

- Se adoptó el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y el presidente de la República;

-Se fijó el periodo constitucional de cuatro años para el presidente de la República, así como la no reelección definitiva;

-Los diputados serían electos como representantes de la Nación cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

-Se elegirían un propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, considerando el censo general de cada estado y territorio.

-La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente cada cuatro años, renovados por mitad cada dos años.

-Correspondía a la Legislatura de cada estado declarar electo al que obtuviera la mayoría de los votos emitidos; este sistema estuvo vigente muchos años, y sufrió variaciones en lo referente a la duración de su periodo ya que en 1933 se amplió de cuatro a seis años.

En 1990, el sistema de renovación se volvió a hacer por mitad, cada tres años y en 1993 volvió a ser de seis años, además del incremento de dos a cuatro senadores por estado y el Distrito Federal, conformado por un senador por minoría y tres de mayoría relativa.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que esta Constitución incorpora las ideas políticas de la Revolución Mexicana: no reelección, universalidad del sufragio, elección directa y libre participación política.

CAPÍTULO IV

Evolución de las Leyes y Códigos Electorales Mexicanos a Nivel Federal, de 1857 a 1990

"En la configuración del Estado de Derecho y de nuestras instituciones electorales, es largo el camino por recorrer, pero asimismo, es considerable el camino recorrido".

Lic. Javier Patiño Camarena

4.1. LEY ORGÁNICA ELECTORAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1857

Escasos días después de la promulgación de la Constitución de 1857, se decretó la Ley Orgánica Electoral, que a mi juicio, es la primera Ley electoral constitucional que no está incluida en la Constitución misma, cuando había Constitución, ya que cuando no había, fueron simples convocatorias o bandos a elecciones hechos por alguna fracción política.

El capítulo IX de la Ley enumera las causas de nulidad de las elecciones que a saber son:

a) Por falta de algún requisito legal en el electo o porque esté comprendido en alguna restricción de las que expresa la Ley.

b) Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada.

c) Por haber mediado cohecho o soborno en la elección.

d) Por error sustancial respecto de la persona nombrada.

e) Por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias.

f) Por error o fraude en la computación de los votos.

Lo realmente importante de esta Ley es que por primera vez en la historia electoral se establece el proceso a seguir en caso de que se solicite la nulidad de una elección, y es por demás simple: los legitimados en el proceso son todos los "individuos mexicanos" (la Ley excluye del derecho de voto y por lo tanto del derecho de pedir la nulidad de alguna elección a: las mujeres, reos, "extranjeros", vagos y mal entretenidos, tahúres de profesión y a los ebrios consuetudinarios).

La demanda o solicitud de nulidad de las elecciones debía presentarse ante la autoridad que debía calificar las elecciones, (los colegios electorales) por escrito y antes del día que debía de resolverse el expediente respectivo, ahora bien, el "*denunciante*" debía de determinar la infracción a la Ley (electoral) y además de probar su dicho.

Si por algún motivo no se presentaba ningún recurso de nulidad en la fecha prevista se tenía todo por legítimamente hecho. La Ley es oscura en cuanto a las pruebas que debía aportar el "*denunciante*" pero con antecedentes en otras Leyes se entiende que con seguridad eran documentales en su mayoría: actas de elecciones, que a su vez eran credenciales para presentarse en el colegio electoral, lista de asistencia de

las juntas, sentencia firme que condene al presunto electo a sufrir alguna pena, etc.

Como quedó establecido en el punto anterior, la Constitución de 1857 depositó el ejercicio del poder Legislativo en una sola Cámara a la que denominó Congreso de la Unión, por lo que la Cámara de Senadores desaparece de la vida política de México por algunos años.

Las razones las explica D. José María del Castillo, quien dice que después del triunfo de la última revolución se necesitaban "Congresos expeditos en sus funciones, que no tuvieran obstáculos, que no se sintieran a cada paso detenidos en su marcha por las trabas que se pudieran oponer en una segunda Cámara".³¹

Además "el poder Legislativo depositado en una sola Cámara, era al formarse la Constitución una necesidad, porque la reforma hervía por todas partes. El senado era considerado como elemento conservador, debía aparecer, en verdad, como una rémora para la reforma".³²

4.2. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901

Esta Ley no cambia en mucho el proceso de autocalificación de las elecciones, en virtud de que la Constitución establecía los lineamientos generales, y sin desviarse mucho de la anterior legislación electoral establece en los mismos artículos 54 y 55 el proceso para solicitar la nulidad de una elección y son copia fiel de la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857.

4.3. LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911

Dos de las paradojas de nuestra historia política se dieron teniendo como marco las elecciones de 1910 y 1911.

³¹ María del Castillo Velasco, José, Op. cit., pág. 116

³² *Ibidem*, pág. 119

La primera fue causa directa del Plan de San Luis, en virtud del fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México por medio del cual, D. Porfirio Díaz *gana* su séptima reelección; la segunda fue, las elecciones de 1911 en las cuales Madero llegó por fin a la presidencia, gracias a la votación más libre, espontánea y mayoritaria de nuestra historia contemporánea todo lo anterior bajo una misma Ley electoral.

Ahora bien, una de la primeras acciones de Madero cuando llegó al poder fue la de expedir una Ley Electoral (el 19 de diciembre de 1911), la cual prevé infinidad de recursos, nulidades y sanciones que afectan y/o benefician por igual a candidatos, ciudadanos, autoridades y partidos políticos, buscando con esto sin duda alguna dar la libertad política al pueblo de México.

La calificación de las elecciones se normaba por la Constitución de 1857 que en esas fechas (1911) aún estaba vigente, y la Ley Electoral de la administración de Madero reglamentaba de manera detallada algunos recursos y nulidades ante autoridades electorales, que no eran los colegios electorales, por lo que su estudio no es materia de este trabajo.

La calificación de las elecciones en:

I. La Cámara de Diputados

De acuerdo al artículo 60 de la Constitución del 57, correspondía a la Cámara de Diputados conocer de la calificación de las elecciones de sus miembros, las causas de nulidad de una elección las determinaba el artículo 112 de la Ley secundaria, que al efecto establecía:

“Artículo 112. Son causas de la nulidad de una elección:

I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución federal o por esta Ley, o que carezca de algún requisito legal.

II. Haber ejercido violencia sobre los colegios municipales la autoridad o los particulares armados siempre que mediante esta causa la persona ajena haya obtenido la pluralidad en su favor.

III. Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior.

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que el error sólo fuere el nombre, en cual caso se enmendará en la casilla electoral o en el colegio municipal, sin necesidad de convocar a los electores.

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción II.

VI. Que el nombramiento de presidente, secretario o de escrutadores, se haya hecho en los colegios electorales municipales con infracción de esta Ley.

VII. No dar derecho a los representantes de los partidos políticos a ejercer su encargo en los colegios municipales".

La Ley condiciona la acción de nulidad de las elecciones a que en el momento de la elección, si se comete alguna de las infracciones anteriormente enumeradas, se haya protestado por escrito contra la infracción correspondiente ante el colegio municipal (en caso de que este órgano electoral no haya admitido la protesta, es necesaria una acta notarial levantada el mismo día en el protocolo del notario) y además que dicha reclamación se presente ante la Cámara de Diputados antes del día en que haya de votarse sobre la credencial respectiva.

La acción de nulidad está reservada a los ciudadanos mexicanos vecinos del distrito electoral donde están empadronados y en dado caso de que la nulidad afecte la pluralidad obtenida por algún diputado, la elección misma se declara nula.

Una vez que la mayoría de los expedientes de los presuntos diputados están en poder de la Cámara se turnan a la Gran Comisión para que esta haga el dictamen correspondiente, al décimo día después de lo anterior, la Cámara se erige en colegio electoral y una vez listos los dictámenes de los presuntos diputados, se vota exclusivamente sobre la legalidad de los votos, el cómputo de los mismos y sobre la declaratoria de ser electos para sus respectivos cargos.

II. La Cámara de Senadores

Los comentarios hechos respecto de la Cámara de Diputados son válidos para la de senadores, es decir, dicha Cámara, es la única competente para conocer de la calificación de las elecciones de sus miembros de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución del 57 y las causales de nulidad de las elecciones de un senador son las establecidas en el artículo 112 de la Ley que se comenta, (las mismas que para presidente, vicepresidente, diputados y senadores).

El proceso sí difiere un poco, ya que la Legislatura local es la que hace el cómputo de votos, declara la procedencia o improcedencia de las protestas formuladas ante los colegios municipales y extiende un oficio al presunto senador, para que se presente al colegio electoral del senado (a participar en la calificación de las elecciones de senador) donde a su vez obran todos los expedientes de los colegios electorales municipales y las actas levantadas en las Legislaturas locales, las cuales a efecto de calificar las elecciones se compulsan las unas con las otras.

III. Presidente y vicepresidente de la República

Después de efectuadas las elecciones, el acta de las mismas de los colegios municipales, se levantaban por triplicado y uno de esos ejemplares se remitía a la Cámara de Diputados, la cual era la única autoridad electoral competente para hacer el cómputo de los votos emitidos por los electores, una vez que la

mayoría de los expedientes de los colegios municipales hubieran sido recibidos se turnaban a la Gran Comisión de la Cámara, la cual emitía el dictamen correspondiente y se concretaba a los siguientes puntos: la legalidad de los cómputos recibidos, cómputo de los mismos y la declaratoria de que algún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos y que debiera considerársele electo para sus respectivos cargos.

En caso de que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos, la Cámara de Diputados hacía la elección entre los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de los mismos.

Las causas de nulidad son las establecidas en el numeral 112 (de la Ley Electoral de 1911) y la acción estaba supeditada a que en el momento de la elección, si se cometió alguna ilegalidad en el colegio electoral municipal se haya levantado una protesta ante dicho cuerpo, que la protesta (o el acta notarial en dado caso que no se haya aceptado la protesta) esté en la Cámara de Diputados antes del día en que haya de votarse sobre dicho caso y que el reclamante estuviera empadronado en el distrito electoral donde se cometió la irregularidad.

En caso de que procediera la nulidad, esta no afectaba toda la elección sino solamente los votos viciados y sólo en el caso de que la nulidad afectara la pluralidad obtenida por algún candidato, la elección entonces sí se declaraba nula.

Como se notará, el proceso es muy similar tanto en la Cámara de Diputados como en el caso de la calificación de las elecciones de presidente y vicepresidente, cambiando un poco en la Cámara de Senadores.

4.4. LEY ELECTORAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1917

En cumplimiento al artículo segundo transitorio de la Constitución de 1917, el Constituyente expidió esta Ley, la cual fue promulgada por Carranza y tenía como fin elegir al

presidente de la República, senadores y diputados, los que deberían estar instalados para el primero de mayo siguiente.

En este ordenamiento legal, se sancionó jurídicamente la elección por voto directo y secreto, no sólo de los representantes del poder Legislativo, sino también del presidente de la República.

Concluido el cómputo de los expedientes electorales relativos a la elección de diputados y senadores, las juntas computadoras debían de proceder a verificar el cómputo de los votos emitidos en la elección de presidente de la República, la cual se hacía de igual forma que para la elección de aquellos. Al término del acto, los presidentes de las juntas declaraban qué personas habían obtenido votos y el número correspondiente a cada uno de ellos, levantando el acta respectiva.

A partir de esta Constitución, todas las Leyes electorales han ordenado que lo relativo a la elección de diputados sea aplicable para la del presidente de la República.

En cuanto a la calificación de la elecciones, dispuso en su artículo 60, que cada Cámara, erigida en colegio electoral, calificaría sus respectivas elecciones y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas, para tales efectos se designaban dos comisiones dictaminadoras.

La calificación del presidente de la República la hacía la Cámara de Diputados, la cual declaraba electo al que hubiera obtenido la mayoría de votos.

Esta nueva Ley disponía que las juntas preparatorias serían las encargadas de revisar a partir del 6 de abril, las credenciales de los electos. Sus dictámenes fueron presentados el día 8 con proposiciones concretas de "validez o nulidad de cada elección", siendo las causales de nulidad iguales a las consignadas en la Ley anterior.

4.5. LEY PARA LA ELECCIÓN DE LOS PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918

En ella se desarrollaron los avances democráticos y electorales de la Revolución.

-Se definió a los electores y a los elegibles, se crearon los consejos de listas y las listas permanentes de electores.

-Surge la credencial de elector, se reorganizan las juntas computadoras y se incorporó un capítulo de disposiciones penales.

-El padrón electoral se reorganizó a través de consejos estatales, distritales y municipales, prescribiéndose el carácter de permanente y revisable cada dos años.

-Se concedía el voto a los varones de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros que estuvieran en ejercicio de sus derechos políticos, e inscritos en los registros de la municipalidad.

-Para ser electo diputado o senador, la Ley requería: ciudadanía mexicana por nacimiento, ser vecino del territorio de la elección y tener como mínimo 25 y 35 años respectivamente al día de los comicios.

-Para la elección presidencial se seguía igual procedimiento que para la elección de diputados, excepto que sería la propia Cámara de Diputados la que conocería del dictamen de elección, y luego de hacer el escrutinio haría la declaración de los resultados.

-Los errores en el padrón eran recurribles ante el consejo distrital, el cual confirmaba o revocaba la resolución, y de ser adversa a los intereses del promovente, este consejo enviaba de oficio el expediente al juez, quien debería de resolver en el acto.

Si la resolución del juez era negativa, ésta se podía recurrir ante el Tribunal Superior correspondiente.

-Todo ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, tenía derecho a reclamar, ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección de diputados al Congreso de la Unión verificada en su distrito.

-Igualmente, todo ciudadano mexicano, vecino de un estado o del Distrito Federal, tenía derecho a reclamar ante la Cámara de Senadores, la nulidad de la elección de senadores al Congreso de la Unión, verificada en su estado o distrito, o de los votos ahí emitidos para dicha elección.

-Finalmente, todo ciudadano mexicano, tenía derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección del presidente de la República o de los votos emitidos en su estado, en el Distrito Federal o en el territorio en que estuviera empadronado. La acción podía ejercitarse en tanto que la elección para la cual iba dirigida no hubiere sido calificada de una manera definitiva e inatacable por la Cámara correspondiente.

Las causales de nulidad eran iguales a las reguladas por la Ley anterior, en ella se establecían sanciones a la indolencia o culpa en la revisión; compilación o duplicación de las listas electorales; la inscripción o desaparición indebida y faltantes de nombres de electores en las mismas listas; que el electo fuera incapaz, y cuando por medio de cohecho, violencia, presión o soborno, se hubiera obtenido la mayoría de votos.

La coacción de autoridades públicas o patrones y la abstención de votar se sancionaba con la pérdida de los derechos políticos por un año o penas mayores en caso de reincidencia.

Con respecto a la autoridad competente para realizarla, el artículo 92 de este documento disponía que: "La junta

computadora de votos se abstendrá de calificar los vicios que se encuentren en los expedientes electorales, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva para que se clasifiquen por quien corresponda”.

La Ley de 1918 distinguía entre nulidad de la elección y de la votación. La nulidad de la elección arriba citada, no afectaba a toda la elección, sino sólo a los votos que estuvieren viciados, excepto cuando tuviera por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se hubiera obtenido la mayoría de los votos, en cuyo caso dicha elección se declararía nula respecto de los candidatos que en estas condiciones hubieran resultado electos (artículo 105).

Por cuanto a los recursos, este cuerpo normativo contempló los siguientes:

Reclamación : (artículo 68) Se interponía ante la junta computadora, que debía consignar a la autoridad judicial competente las constancias relativas;

Queja : (artículo 29) Procedía cuando no se le extendía la credencial de elector al ciudadano y era resuelto por el consejo municipal;

Protesta : (artículo 68) Se combatían las violaciones a la Ley Electoral y podían interponerlos representantes de los partidos políticos o los candidatos independientes;

Nulidad: Se tramitaba por las causas previstas expresamente por la Ley, y podía interponerla cualquier ciudadano para combatir las elecciones de presidente de la República, diputados y senadores.

En los dos primeros supuestos anteriores, se promovía ante la Cámara de Diputados y en la última, conocía y resolvía la Cámara de Senadores, siempre y cuando la Cámara

correspondiente no hubiera realizado previamente a su interposición, la calificación definitiva de las elecciones.

La Ley de 1918 reguló las elecciones federales por cerca de treinta años, y sólo sufrió cinco breves reformas: el 2 de julio de 1918, el 24 de diciembre de 1921, el 24 de noviembre de 1931, el 19 de enero de 1942 y el 4 de enero de 1943.

4.6. LEY ELECTORAL DEL 7 DE ENERO DE 1946

Esta Ley fue promulgada por el General Manuel Ávila Camacho el 7 de enero de 1946 y generó cambios muy importantes en la legislación electoral mexicana. Por primera vez en la historia política de nuestro país, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, quedó bajo la responsabilidad del gobierno federal, dado que con anterioridad esta función recaía principalmente en los organismos electorales controlados por las autoridades municipales y locales.

"En lo sucesivo las autoridades locales quedarían en calidad de auxiliares de las autoridades electorales federales."³³

Asimismo, en virtud de esta Ley fueron creadas la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el consejo del padrón electoral.

La vigilancia del proceso electoral se atribuyó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, "concebida como un instrumento formado por los poderes públicos y los ciudadanos para vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral en la elección de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".³⁴

Esta Comisión se integraba por dos comisionados del Ejecutivo, uno de ellos era el Secretario de Gobernación, encargado de presidiría, y el otro, un miembro del gabinete; dos

³³"Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)", comentado, edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1991, pág. 37

³⁴Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Op. cit., pp 23-24

del poder Legislativo, un senador y un diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y dos representantes de los partidos políticos que hubieran obtenido la mayor votación, con las atribuciones y facultades inherentes a la misma (artículo 70).

Las atribuciones más importantes de esta Comisión eran³⁵: expedir el reglamento para su funcionamiento; colaborar con el consejo del padrón electoral en su organización; cuidar la oportuna instalación de organismos jerárquicamente inferiores; registrar las constancias de mayoría en la elección de diputados; investigar hechos relativos al proceso electoral denunciados por los partidos políticos; designar a los integrantes de los organismos locales electorales; entregar puntualmente las listas de electores y hacer la división de la República en distritos electorales.

Las comisiones locales, encargadas de la supervisión y vigilancia del proceso electoral en su circunscripción, se integraban por tres ciudadanos residentes de la localidad y por dos comisionados de los partidos políticos, nombrados por éstos, y si no había acuerdo, la propia Comisión Federal los designaba.³⁶

Los comités electorales distritales se integraban de igual forma que las comisiones locales, con tres miembros designados por la comisión y dos por los partidos, quienes realizaban la misma función pero a diferente nivel, como hasta la fecha, excepto por lo que se refiere al cómputo de los votos.

Estos comités, reunidos con los partidos políticos, nombraban a los integrantes de las mesas directivas de la casilla (artículo 15).

En materia de partidos políticos algunos autores consideran que la Ley significó un notable avance en su reglamentación jurídica, y que consignó "un verdadero régimen

³⁵Berlin Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral", edit. Porrúa, México, 1981, pág. 249

³⁶García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988", tercera edición, Adco Editores, México, 1989, pág. 243

de partidos políticos nacionales³⁷ no obstante ser todavía ineficiente la presencia de los mismos.

Adicionalmente, la Ley introdujo un concepto jurídico de partido político y con base en esta definición se obtuvo su naturaleza jurídica; delimitó sus funciones primordiales estableciendo la figura de la coalición y señalando las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

El artículo 22 de la citada Ley señalaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la Ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

De conformidad con el citado precepto, sólo se reconocerían con este carácter los partidos nacionales, con lo cual el legislador pretendía "terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres, y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con finalidades de permanencia".³⁸

Por cuanto a la constitución de los partidos políticos la Ley Electoral requería³⁹: contar con un número no menor de treinta mil asociados en la República, siempre que las dos terceras partes de las entidades federales se organicen legalmente con no menos de mil ciudadanos cada una; normar su actuación pública conforme a la Constitución y el respeto de las instituciones nacionales; no aceptar pactos con organizaciones internacionales o partidos políticos extranjeros; contar con una denominación propia, sin alusiones raciales o religiosas; y actuar por medios pacíficos de acuerdo con un programa político definido para resolver los problemas nacionales.

Algunos autores consideran que con estos requisitos se buscaba "controlar desde su nacimiento, cualquier organización

³⁷López Moreno, Javier. "La Reforma Política en México", edit. Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979, pág. 64

³⁸Ibidem

³⁹García Orozco, Antonio. Op. cit., pág. 244

política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera⁴⁰.

Por otra parte es importante señalar que esta Ley separó al registro de electores del poder local y municipal, y lo colocó bajo la responsabilidad del consejo del padrón electoral, organismo de carácter técnico, federal y dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Este organismo estaba presidido por el director general de estadística, auxiliado por el director general de correos y el director general de población,⁴¹ como entidad responsable de realizar la división territorial, elaborar y depurar el padrón.⁴²

Al centralizar esta función era posible realizar una supervisión más puntual del padrón, evitando en lo posible deficiencias o duplicidades; ello sin perjuicio de que para el desarrollo de procesos locales se podrían celebrar convenios con los gobiernos de los estados, a fin de integrar el listado correspondiente.

El cómputo y escrutinio electoral lo realizaban las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarías y dos escrutadores provisionales de entre los presidentes, quienes mediante escrutinio secreto elegían la mesa directiva compuesta de 10 ciudadanos, un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores.⁴³

La responsabilidad del gobierno federal en los comicios, se hizo extensiva para efectos de la calificación de las elecciones de diputados y senadores por los colegios electorales del Congreso de la Unión; la del Presidente de la República por la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, así como el ejercicio de la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la

⁴⁰Paoli Bolio, Francisco José. "Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1982" en "Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas", segunda edición, Siglo XXI Editores, México, 1989, pág. 146

⁴¹Ibidem

⁴²"Reforma Política". Tomo X, México, Comisión Federal Electoral, 1982, pág. 5

⁴³García Orozco, Antonio. Op. cit., pág. 249

Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violación al voto público⁴⁴ (artículo 113).

Cabe señalar que en 1949 se reformó la Ley y se quitó a las Cámaras la facultad de pedir a la Suprema Corte de Justicia la investigación sobre una posible violación del voto, y se estableció que ante un caso semejante, se turnaría el expediente a la Procuraduría General de la República.

En el Capítulo X de esta Ley, artículos 110 a 118, se hacía referencia al sistema de calificación de elecciones, enfatizando, "que en ningún caso dejará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de resolver sobre la calificación, cómputo y declaratoria en la elección del presidente de la República, antes de la fecha en que deba de inaugurarse la nueva administración", y ambas Cámaras "deberían asimismo, hacer la calificación, cómputo y declaratoria correspondiente a las elecciones para senadores y diputados con anterioridad a la fecha en que deban inaugurar su primer periodo de sesiones, por lo menos, respecto al número suficiente de senadores y diputados para reunir el quórum reglamentario respectivo".⁴⁵

Esta prioridad porque quedara constituida la Cámara de Diputados se justifica con el hecho de que tenía que estar lista para realizar la calificación presidencial.

Este cuerpo normativo estableció ordenadamente las causas de nulidad, empezando por el voto del elector, de la votación de casilla, y de la elección. Reprodujo lo dispuesto en la Ley de 1918 por cuanto al derecho de todo ciudadano mexicano para reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección del diputado de su domicilio o del presidente de la República, o ante la Cámara de Senadores la del senador de su estado, pero por primera vez, otorgó este derecho directamente a los partidos políticos, y ya no a través de los ciudadanos que militaban en sus filas.

⁴⁴Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado. Op. cit., pp. 34-35

⁴⁵García Orozco, Antonio. Op. cit., pág. 250

Este recurso de nulidad estaba también condicionado en tanto la elección contra la cual iba dirigido no hubiese sido aún calificada por la Cámara correspondiente.

Contempló como causas de nulidad de una elección, al igual que la Ley de 1918, que el electo fuera incapaz, y que la mayoría de votos se hubiere obtenido por medio de cohecho, soborno, presión o violencia, y agregó, el que se hubieran cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda la elección, y por error sobre la persona elegida, en cuyo caso lo enmendaría la Cámara respectiva del Congreso de la Unión al calificar la elección.

Esta disposición se reprodujo en los mismos términos en la Ley Electoral Federal de 1951, y con algunas variantes, como la omisión de las causas de nulidad del voto del elector, en la Ley Federal Electoral de 1973.⁴⁶

Por cuanto a los recursos que contemplaba la Ley, aparecen en los términos siguientes.⁴⁷

Reclamación: Procedía cuando no se recibían las credenciales de elector y se interponía ante el comité electoral distrital. No requería de ninguna formalidad especial;

Protesta: No fue regulada su tramitación;

Revisión: Conocían las comisiones locales electorales y procedía contra los actos de los comités distritales;

Nulidad: Como anteriormente se citó, se reguló en forma similar al de la Ley de 1918, pero se adicionaron algunas causas de nulidad y previsión⁴⁸.

Es importante subrayar que esta Ley reiteró lo dispuesto por la Ley de 1918, al señalar que todo lo previsto para la elección de diputados sería aplicable a la elección de presidente de la República, excepto la declaración, que se haría por la

⁴⁶Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado, Op. cit., pp. 34-35

⁴⁷Sánchez Bringas, Enrique, "Contencioso Electoral" en "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", edit. Porrúa, México, 1987, pp. 247-248

⁴⁸Ibidem, pág. 248

Cámara de Diputados después de hecho el escrutinio general de toda la República. A diferencia de lo anterior, la Ley de 1951 omitió toda referencia al respecto.

4.7. DECRETO DE REFORMAS DEL 21 DE FEBRERO DE 1949

En virtud de este decreto, y por lo que se refiere a nuestro tema de estudio, este ordenamiento introdujo un término expreso para realizar la calificación de la elección de presidente de la República, en el que se precisa que “en ningún caso dejará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de resolver sobre la calificación, cómputo y declaratoria de la elección de presidente de la República dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inicie el periodo ordinario de sesiones de las Cámaras federales”.⁴⁹

Lo anterior, con el propósito evidente de eliminar la posibilidad de que no fuera proclamado el candidato ganador presidente de la República en la fecha prevista por la Constitución.

4.8. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951

Fue promulgada el 4 de diciembre de 1951 durante el periodo presidencial del Lic. Miguel Alemán. Introdujo importantes disposiciones en lo que respecta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal; así como a la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos, pero fue poco lo que modificó de fondo del proceso

⁴⁹García Orozco. Op. cit., pág. 261

electoral, y de la calificación de elecciones, toda vez que reitera el contencioso político.⁵⁰

Por lo que respecta a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, las elecciones ordinarias para diputados se celebrarían cada tres años y las de senadores y presidente de la República, cada seis, el primer domingo de julio del año respectivo.

Para las elecciones extraordinarias, se estaría a lo dispuesto en la Ley y en la convocatoria respectiva, en caso de que se hubiera declarado la nulidad de elecciones por parte del colegio electoral, la comisión se reservaba la facultad de modificar los plazos, debiendo avisar con toda oportunidad su acuerdo.

Esta Ley reprodujo lo dispuesto por la Ley Electoral de 1946 respecto a la intervención de los poderes federales en la vigilancia del proceso electoral, para los efectos de la calificación de elecciones de los miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

La intervención de los poderes federales se realizaba a través de los siguientes organismos: la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales, las mesas directivas de casilla y el Registro Nacional de Electores (artículo 8).

Cabe señalar, que la comisión federal de vigilancia electoral se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral, por mandato de esta Ley.

Esta última Comisión se renovaría cada tres años y su residencia sería en la Ciudad de México. Se integraba a través de comisionados: uno del Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien presidiría dicha Comisión, dos del Legislativo, un senador y un diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y tres de los partidos políticos nacionales, para regular la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral federal.

⁵⁰Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit., pp. 251-254

Al igual que en la Ley de 1946, las autoridades federales, locales y municipales actuaban como auxiliares de la Comisión Federal Electoral. Para su funcionamiento se requería un quórum legal de cuatro miembros, entre ellos un comisionado de cada uno de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En caso de ausencia se citaba nuevamente y la sesión podía celebrarse con la asistencia de cuatro miembros cualesquiera. Las resoluciones se deberían tomar por mayoría de votos y en caso de empate el presidente tenía voto de calidad (artículo 14).

A nivel local existían las comisiones locales electorales, en cada una de las capitales de las entidades federativas, a las que correspondía dirigir el proceso electoral dentro de la entidad, y los comités distritales electorales, en la cabecera del distrito electoral, cuyo funcionamiento interno era semejante al de la comisión local, y que hacía la división del distrito en secciones electorales, con un máximo de 1,200 y un mínimo de 100 electores.

También designaban a los ciudadanos para las mesas directivas de las casillas electorales, atendían las reclamaciones de los partidos políticos; hacían el cómputo en su respectiva circunscripción; expedían constancias a diputados que obtuvieran la mayoría de votos; remitían a la Comisión Federal Electoral las actas y un informe del proceso electoral; los expedientes de la elección de senadores los enviaba a la comisión local y los de la elección correspondiente a diputados y presidente de la República se enviaban a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁵¹

Los artículos 126 a 134 del capítulo X de la Ley regulaban la calificación de las elecciones. Atribuían a cada colegio electoral la facultad de calificar la elección de sus propios miembros y sus resoluciones eran definitivas e inatacables. La calificación debería realizarse con anterioridad a la fecha en que inauguraran su primer periodo ordinario de sesiones, por lo

⁵¹García Orozco, Antonio, Op. cit., pág. 263

menos con el número de diputados y senadores indispensables para reunir el quórum reglamentario.

La calificación, cómputo y declaratoria en la elección de presidente de la República correspondía a la Cámara de Diputados, la que debería hacerla dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que iniciara el periodo ordinario de sesiones en la Cámaras federales.

Cabe señalar que se contemplaba la participación del Procurador General de la Nación a instancia de la Cámara competente, para averiguar denuncias de violación del voto.⁵²

En esta Ley se sustituyeron las juntas computadoras sujetas a los poderes municipales y locales, por las comisiones locales y los comités distritales electorales, dependientes de la Comisión.

Se creó el Registro Nacional de Electores que sustituiría al consejo del padrón electoral y que se define "como una institución de servicio público con funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro en los estados, de expedir las credenciales de electores y de proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral".⁵³

Este registro dependía de la Comisión Federal Electoral en su organización, funcionamiento, y para el nombramiento de su director general, aunque se estableció con autonomía administrativa.

En el capítulo de garantías y recursos contemplaba a los siguientes.⁵⁴

Inconformidad : Que sin ser propiamente un recurso porque no se resolvía en forma jurisdiccional, era promovido por los partidos políticos contra la integración de los comités distritales y las comisiones locales electorales. La Comisión Federal Electoral conocía de esta impugnación y procedía a emitir la resolución respectiva (artículo 12, fracción X).

⁵²Ibidem, pág. 272

⁵³Berlín Valenzuela. Francisco. Op. cit., pág. 254

⁵⁴Sánchez Bringas, Enrique. Op. cit., pág. 248

Reclamación : Permitía resolver reclamaciones de los comités distritales ante las comisiones locales (artículo 18, fracción VIII); y se utilizaba para incluir en el padrón electoral a los electores omitidos (artículo 2, fracción V y 76), y en contra de la negativa de registro de candidatos para las elecciones de presidente de la República, senador y diputado federal y se debía promover ante el órgano electoral que la dictó, que podía ser la Comisión Federal Electoral, comisiones locales y comités distritales (artículo 68).

Nulidad : Se reguló de la misma manera que en legislaciones anteriores.

En este recurso la Procuraduría General de la República era la competente para llevar a cabo las averiguaciones relacionadas con hechos que implicaran violaciones al voto público (artículos 135 y 136).

Las reformas más importantes de esta Ley se dieron en materia de partidos políticos. "Las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones Constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tenga determinado tiraje, que será certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tienen los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro."⁵⁵

El 7 de enero de 1954 fueron reformados veintiocho artículos de la Ley, pero ninguno de ellos relativo a la calificación de elecciones, posteriormente, la Ley Electoral de 1951 sería reformada y adicionada mediante decreto del 28 de diciembre de 1963, para adecuarla a las reformas Constitucionales de los artículos 54 y 63, para crear los diputados de partido.

Cabe señalar que, merced a una adición al artículo 115 Constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer gozaba del

⁵⁵Andrea Sánchez. Francisco De. "Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas", edit. Época Contemporánea, México. p. 94

derecho al voto activo y pasivo pero sólo a nivel municipal, situación que se subsanó con la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953 publicada en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de la cual se reformaron los artículos 34 y 115 fracción VI, de la Constitución que otorgaron el pleno derecho al voto activo y pasivo a la mujer, que permitió la plenitud de sus derechos políticos.

4.9. LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 22 DE JUNIO DE 1963

El 22 de junio de 1963 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 Constitucionales, en virtud de las cuales se crearon los diputados de partido. Es importante subrayar que la Cámara de Diputados desde sus orígenes se integró según el principio de mayoría relativa, lo que vedaba de hecho los espacios políticos institucionales para las minorías.

Con la reforma al sistema representativo se complementó el sistema de mayoría relativa con los llamados "diputados de partido" para abrir espacios a las minorías en la representación nacional. A partir de 1963 se configura un sistema de representación plural en el que empiezan a adquirir verdadera importancia los partidos de oposición, aun con sus limitaciones.

La representación de los diputados de partido se atribuye a los partidos, porque los candidatos representan más a estos que a los electores, y aunque no se les denomine así, "siguen siendo diputados de partido, porque son los partidos los que otorgan las prioridades para la selección de candidatos."⁵⁶

Para la asignación de diputados de partido, en términos del artículo 54 Constitucional, los partidos políticos nacionales deberían acreditar el dos y medio por ciento de la votación total en el país y tenían derecho a acreditar de sus candidatos a cinco diputados y a uno más, hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

⁵⁶ Paolio Bolio. Francisco. Op. cit., pág. 157

Pero si obtenían mayoría en 20 o más distritos electorales, no se les reconocían diputados de partido, pero si triunfaban en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento señalado, tenían derecho a que se acreditaran hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje; estos se acreditaban por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.

Como hasta nuestros días, se reconocía a los diputados de mayoría y a los de partido la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El propósito de esta reforma era otorgar estabilidad política al país, por lo que se afirma que "La filosofía que animó la creación de los diputados de partido fue desalentar a la oposición, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservar el sistema de gobierno mexicano".⁵⁷

Con respecto a la calificación de elecciones, los artículos 127 y 134 de este ordenamiento, señalaban que correspondía a la Cámara de Diputados calificar la elección de sus miembros, primeramente se resolvería sobre los electores que hubieran obtenido mayoría de votos en su distrito, para posteriormente hacer el cómputo total de votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido.

Las declaraciones correspondientes a las elecciones de senadores y diputados por mayoría, deberían hacerse antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones y las relativas a diputados de partido, a más tardar el día 30 del mismo mes.⁵⁸

El 22 de diciembre de 1969 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma Constitucional al artículo 34, que redujo la edad de 21 a 18 años para que los mexicanos no casados gozaran plenamente de la ciudadanía.

⁵⁷ López Moreno, Javier. Op. cit., pág. 70

⁵⁸ García Orozco, Antonio. Op. cit., pp. 227-278

Como consecuencia de esta reforma, el 29 de enero de 1970 se publicaron las reformas a varios artículos de la Ley Electoral de 1951, con el fin de que la plenitud de los derechos políticos se alcanzara a los 18 años.⁵⁹

Asimismo, en virtud de esta reforma se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a diputados y senadores, quedando integrada dicha fórmula por un candidato propietario y un suplente; los partidos políticos podían sustituirlos libremente dentro del plazo de registro de candidatos, pero pasado el plazo deberían solicitarlo ante la Comisión Federal Electoral.

4.10. LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE ENERO DE 1973

Esta Ley fue expedida el 5 de enero de 1973 durante el sexenio del licenciado Luis Echeverría Álvarez. Reprodujo la tesis de que la responsabilidad de la función electoral recaía "en todos los ciudadanos, los partidos políticos que estos integran y el Estado, como reforma de organización política de la Nación",⁶⁰ pero no hizo referencia a la intervención de los poderes de la federación en la vigilancia del proceso electoral, para los efectos de la calificación de elecciones, disposiciones y omisiones que reprodujo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 sin modificación alguna.

Instrumentó las reformas Constitucionales del 4 de febrero de 1972, a los artículos 55 fracción II y 58 de la misma, en virtud de las cuales se redujo el porcentaje de la votación total en el país que pasó a ser del uno y medio por ciento para que un partido político tuviera derecho a que se le acreditaran diputados y se le ampliara el tope máximo a 25 de ellos; se disminuyó la edad de 25 a 21 años para ser diputado, y de 35 a 30 años para los senadores, y se concedió el voto a los varones y mujeres de 18 años de edad, independientemente de su estado civil.

⁵⁹ "Reforma Política". Op. cit., pág. 9

⁶⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. comentado. Op. cit., pág. 35

Esta reforma representó también un avance significativo en nuestro régimen democrático, al favorecer la participación de las minorías en la representación nacional, así como un sistema plural.

Con respecto a la elección del Ejecutivo federal, la Ley dispuso que fuera electo "por votación directa y mayoritaria relativa, en toda la República",⁶¹ lo que reprodujo en los mismos términos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Igualmente, la Cámara de Senadores "se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación directa y mayoritaria relativa en sus respectivas entidades".⁶²

En relación con la geografía electoral, introdujo la división seccional, entendida como la demarcación territorial electoral en que se dividen los distritos para la recepción del sufragio y con base en la cual se formulan las listas de electores; cada sección comprendía un máximo de 3000 electores y un mínimo de 100 y tantas casillas como determinara el comité distrital.⁶³

Esta Ley reguló ampliamente lo relativo a los partidos políticos en veinticuatro artículos, en los cuales precisó su concepto y fundamentos, constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

Estableció la autonomía administrativa del Registro Nacional de Electores, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de actualizar la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, expedir las credenciales permanentes de elector, así como dar a los partidos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar las estadísticas electorales.

La Ley definía al voto como universal directo y secreto para todos los cargos de elección popular, convirtiéndolo simultáneamente en un derecho y una obligación ciudadana. El

⁶¹ Ibidem, pág. 63

⁶² Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit., p. 255

⁶³ Reforma Política. Op. cit., p. 10

elector era el ciudadano inscrito en el padrón electoral y que no incurriera en impedimento legal.

Por cuanto al ejercicio pasivo del voto, refrendaba los requisitos Constitucionales de la edad: 21 años para diputados, 30 años para senador y 35 para presidente de la República.

Una de las reformas que provocó grandes controversias era la contemplada en el artículo 16 de la LFOPPE, la cual disponía que los diputados de las Legislaturas locales no podían ser elegibles para cargos de diputado federal y senador durante el periodo de su encargo; y los presidentes de los Ayuntamientos, salvo que se separaran definitivamente de sus funciones seis meses antes de la elección.

Igualmente los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y los comités distritales electorales, salvo que se retiraran de su función con noventa días de antelación a la fecha de las elecciones.⁶⁴

Esta disposición limitativa para los diputados locales fue modificada, dado que la misma resultaba discriminatoria y hasta anticonstitucional, dado que significaba una restricción a los derechos ciudadanos previstos en la Carta Magna.

En el Capítulo sexto, del título quinto de la Ley, se reglamentaba el procedimiento a que debían sujetarse la Cámara de Diputados y la de Senadores para la calificación de las elecciones y la declaratoria correspondiente, tanto en el caso de diputados y senadores como para presidente de la República, en cuyo caso, la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, calificaría y haría el cómputo total de votos emitidos en todo el país.

En esta Ley se precisa por primera vez, el término colegio electoral, en el artículo 168 al señalar que "La Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, calificará y hará el cómputo total de votos emitidos en todo el país en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos. La

⁶⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit., pág. 225

declaratoria deberá emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inicie el periodo ordinario de sesiones en las Cámaras federales. Esta resolución es definitiva e inatacable".⁶⁵

Al igual que las Leyes electorales anteriores la Ley de 1973 continúa preservando el sistema de la calificación electoral como facultad exclusiva de cada Cámara, y la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, e indicaba que las declaratorias de diputados y senadores deberían hacerse en su totalidad antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones y las relativas a diputados de partido, a más tardar el día 30 del mismo mes pero no fija los términos para realizarla, lo que si ocurre con la calificación presidencial arriba citada.⁶⁶

Por lo que se refiere a la reclamación de nulidad de votos, en el caso de elecciones para diputados y presidente de la República, ésta se debía hacer ante la Cámara de Diputados y en el caso de elecciones para senadores, ante la Cámara de Senadores.

En esta Ley se suprimió el recurso de protesta que contemplaban Leyes anteriores; pero permitió recurrir ante el superior jerárquico de los órganos electorales los actos violatorios producidos por estos (artículos 49, 58, 67, 96, 101, 112, 145, 164, 172 y 173).⁶⁷

4.11. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977

Fue proyectada por el entonces presidente de México, Lic. José López Portillo en 1977 y comprendió una serie de reformas Constitucionales en materia electoral, que originaron se le llamara "La Reforma Política", porque abarcó diecisiete artículos Constitucionales y la aparición de una Ley conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

⁶⁵ García Orozco, Antonio. Op. cit., pág. 294

⁶⁶ Ibidem, pág. 294

⁶⁷ Sánchez Bringas, Enrique. Op.cit., pág. 249

Jorge Carpizo ha señalado "que el sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero ferrocarrilero de 1958-1959, diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económica política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de Reforma Política.⁶⁸

Es posible afirmar que las innovaciones más importantes de esta reforma fueron:

a) Elevación a rango Constitucional a los partidos políticos (artículo 41);

b) Combinación del sistema de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados (400), lo que fortaleció a los partidos minoritarios, permitiéndoles acceder más fácilmente al Congreso. Amplió a cien el número de diputados que podían ser electos bajo este principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52, 53, 54 y 55 fracción III);

c) Elevación a rango Constitucional al colegio electoral, órgano encargado de la calificación de elecciones, e introdujo una conformación multipartidista en la integración y funcionamiento del colegio electoral de la Cámara de Diputados (artículo 60), integrado por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la comisión de diputados (artículo 60), integrado por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuvieren la votación más alta;

⁶⁸Carpizo, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1917", en "Estudios Constitucionales", La Gran Enciclopedia Mexicana, México, U.N.A.M., 1983, pág. 344

d) El colegio electoral de la Cámara de Senadores se integraría con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal;

e) Ampliación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al permitírsele intervenir directamente en materia electoral (artículos 60 y 97), aunque sus efectos son eminentemente declarativos, porque la instancia final de decisión corresponde al colegio electoral de la Cámara de Diputados.

En virtud de la reforma al artículo 97 Constitucional, nuevamente se facultó a la Suprema Corte a que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, únicamente cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión y los resultados de dicha investigación se deberían hacer llegar oportunamente a los órganos competentes del poder Legislativo, es decir, a los colegios electorales respectivos.

La reforma de 1977 representó un notable avance al incorporar a las minorías políticas al trabajo de calificación electoral, porque la integración plural permitió una mayor imparcialidad que se vería reflejada en la calificación de las credenciales respectivas.

En la misma forma se estima que la presencia de los diputados plurinominales, elegidos en listas regionales en las cinco circunscripciones en que se dividió el país era un indicativo positivo y un logro, en virtud de que "la presencia de las minorías en los trabajos de calificación garantiza una democratización del proceso y por otra parte, permite una mayor discusión y examen

de todos y cada uno de los expedientes que sean sujetos a calificación".⁶⁹

Además con un colegio electoral reducido se dio mayor agilidad y calidad a los debates en los procesos de calificación de la elección de diputados, evitando sesiones interminables y tortuosas con la participación de 400 miembros del colegio, como se haría en 1986.

La calificación comicial de los miembros de la Cámara de Senadores, no tuvo modificación alguna.

Es de subrayarse que esta reforma, a diferencia de lo dispuesto en las Leyes electorales anteriores no precisó que las decisiones del colegio electoral de ambas Cámaras fueran definitivas e inatacables en primera instancia, lo anterior, en virtud de que se adicionaron varios párrafos que en resumen, le otorgaban a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer sobre las violaciones cometidas durante el proceso electoral o en la calificación misma, a través de un recurso de reclamación en contra de las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados.

Este recurso no era definitivo pues una vez que la Corte hubiera desahogado el recurso de reclamación y emitido su fallo, el colegio electoral de la Cámara de Diputados tendría que emitir otra resolución, y esta última, sí tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Sin embargo, esta intervención dejaba en un plano vulnerable a la Corte, toda vez que sus decisiones carecían de coercibilidad y podían ser modificadas por el poder Legislativo, además, se propiciaba de alguna forma un enfrentamiento entre los poderes del estado y se involucraba a los integrantes del poder Judicial en acciones partidistas que fácilmente generaban dudas en la objetividad de las resoluciones jurisdiccionales.

Asimismo, el desatender la opinión de la Corte hubiera evidenciado (no se dio ningún supuesto en la práctica) carencia de eficacia en sus resoluciones y el rechazo al órgano

⁶⁹Rodríguez Lozano, Amador, "Artículo 60" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada", México, U.N.A.M., 1985, pp. 146-147

encargado de impartir la justicia en el país, y en consecuencia dudar de la veracidad de dicho sistema.

El Doctor Jorge Carpizo considera que con este recurso, la Suprema Corte hubiera podido llegar a perder lo de "Suprema", esto siempre que uno de los colegios electorales respectivos hubiera decidido no tomar en cuenta su opinión, además hubiera provocado un enfrentamiento inútil entre los poderes Legislativo y Judicial federales.⁷⁰

En los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985, regidos todos por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la Suprema Corte resolvió los recursos de reclamación interpuestos por el PAN, PPS y por el entonces PCM, desechándolos por falta de forma, es decir, en ningún caso entró a discutir el fondo de recurso, con lo que evitó cualquier enfrentamiento por sus resoluciones con el poder Legislativo.

4.12. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1977 (LFOPPE)

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977 y estuvo vigente hasta 1996. Definió por primera vez el proceso electoral *lato sensu*, como "El conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político electorales, los partidos políticos y los ciudadanos".⁷¹

En este ordenamiento se encomendó a la Comisión Federal Electoral para que en enero del año de la elección, estableciera el número y el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que serían votadas las listas regionales de candidatos a diputados, así como el número de diputados de representación proporcional que se elegirían en

⁷⁰Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 377

⁷¹Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado. Op. cit., pp. 321-322

cada una de ellas, disposición que reprodujo el Código Federal Electoral de 1987 en los mismos términos, excepto lo relativo al número de circunscripciones que se dio por hecho.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), no se contempla el capítulo que sobre calificación de elecciones venían regulando las legislaciones electorales anteriores, toda vez que la calificación electoral aparece como una fase independiente, reglamentada en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

La LFOPPE se distinguió por su precisión, técnica jurídica y apertura al cambio y porque dio un cauce a la oposición manifiesta en los partidos políticos.

Reprodujo la mayor parte de las causales de nulidad de una elección contempladas en Leyes anteriores, pero en el caso de violaciones a procesos electorales, sólo aceptó aquellas en las que las violaciones hubieran sido determinantes para su resultado, e incorporó dos más: que hubiera existido violencia generalizada en un distrito electoral uninominal, o que no se hubieran instalado las casillas, y por lo tanto la votación no hubiera sido recabada. Estas causales se aplicaban tanto a las elecciones para diputados, como a senadores y al presidente de la República.

También era causa de nulidad de una elección por representación proporcional, el que la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincidiera con el total del acta del cómputo circunscriptorial, y que este hecho hubiera sido determinante para el resultado de la votación.

En el caso de que un candidato a diputado hubiera obtenido constancia de mayoría relativa o de representación proporcional, sin reunir los requisitos de elegibilidad, el colegio electoral, además de declarar la nulidad de los votos emitidos en su favor, tendría la facultad de declarar diputado al candidato con votación más cercana al que había obtenido la constancia de mayoría. Este ordenamiento jurídico se reformó en 1982, para aclarar que esta facultad la ejercería el colegio electoral de referencia únicamente respecto a diputados de mayoría relativa.

Esta Ley tiene el mérito de haber sistematizado el contencioso electoral, al regular los siguientes recursos:⁷²

Aclaración: Se interponía durante el proceso electoral, en contra del Registro Nacional de Electores, para corregir las listas de electores respecto a personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas;

Inconformidad: También procede durante el proceso electoral, en contra de las resoluciones del recurso de aclaración y contra actos del Registro Nacional de Electores;

Protesta: Se interpone en contra de las violaciones a la LFOPPE que afecten los resultados de los escrutinios de una casilla, resolviendo sobre el particular el comité distrital,

Revocación: Procede en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y comisiones estatales electorales, así como de los comités distritales;

Revisión: Procede cuando la inconformidad, protesta o revocación no son tramitadas, o no son resueltas dentro de los términos previstos en la Ley, o cuando las resoluciones contravienen algún artículo de la misma;

Queja: Procede en contra de los resultados del acta de cómputo distrital de elecciones de diputados y en contra de la constancia de mayoría expedida por el propio comité distrital. Es interpuesto ante el comité distrital y resuelto por el colegio electoral de la Cámara de Diputados, a fin de que se declare la nulidad de una elección; pero deberían agotarse previamente los recursos que establece la Ley en todas las instancias en tiempo y forma;

Reclamación: Se interponía ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados, sobre la calificación de la elección de sus propios miembros, a fin de declarar si eran o no fundados los conceptos alegados, o si se cometieron violaciones substanciales en el proceso electoral (artículo 235).

⁷² Sánchez Bringas. Enríque. Op.cit., pág. 249

Para interponer este último recurso también se deberían agotar previamente los recursos de Ley por lo que el recurrente acompañaba a su escrito de reclamación, las constancias de que había interpuesto los recursos previos en tiempo.

La Corte apreciaría los hechos "tal y como aparezcan probados", indicando si están o no fundados. Si la Corte consideraba que se habían dado violaciones substanciales, lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que emitiría una nueva resolución, definitiva e inatacable (artículo 241).

Los recursos de protesta, revocación, revisión y queja se interponían durante el proceso electoral, y a partir de esta Ley fueron promovidos por los partidos políticos, no por los ciudadanos, contra los resultados de la votación o de una elección, ante las casillas y comités distritales, es decir, ante los mismos órganos electorales responsables de los actos reclamados, no ante las Cámaras de Diputados y Senadores, y dentro de las 72 y 24 horas siguientes respectivamente, pero antes de que fuera calificada por la Cámara respectiva. El recurso de protesta lo resolvía el comité distrital y el de queja, el colegio electoral de la Cámara de Diputados.⁷³

4.13. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

Se realizó durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, y respondió a una necesidad de vigorizar el pluripartidismo mexicano, abatir el abstencionismo y fortalecer a las Cámaras.

En virtud de los foros de consulta realizados para reformar la legislación electoral "se creó un instrumento político de gobierno, producto de una voluntad política de gobernantes y gobernados, capaz de confrontar permanentemente tesis y propuestas, y sistematizarlas a fin de alcanzar un mayor

⁷³Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. comentado, Op. cit., pp. 481-482

consenso en la toma de decisiones y en la aplicación de nuevas soluciones".⁷⁴

El resultado de las consultas fue la reforma constitucional a los artículos 52, 53, párrafo primero, fracciones II, III y IV, 56,⁷⁵ 60, 77 fracción IV, por lo que se refiere al poder Legislativo federal y a los artículos 73 fracción VI, fracción V, 89 fracción XVII, 110 párrafo primero, fracción III y 127 de la Carta Magna, para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁷⁶

Las reformas a la integración del poder Legislativo, no difirieron del sistema establecido en 1977, mantuvieron el sistema de autocalificación de las Cámaras y la integración mixta de la Cámara de Diputados, pero introdujeron a la Asamblea de Representantes, con predominante mayoritario.

La Ley reprodujo la tesis de que la preparación, desarrollo y vigilancia de proceso electoral es una función de orden público que corresponde al gobierno federal, pero son corresponsables de esta función los ciudadanos y los partidos políticos, al participar en la integración de los organismos electorales.

Las aportaciones más importantes de esta reforma fueron las siguientes:

a) Se constituyeron cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país; se aumentaron en 100 el número de diputados de representación proporcional, por lo que la integración de la Cámara quedó formada por 500 diputados, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional (artículos 52, 53 y 54), lo anterior para ampliar el acceso a los espacios parlamentarios a los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados,

⁷⁴Rodriguez Lozano, Amador, "La Consulta Popular como Instrumento de Gobierno", "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", México, pág. 24

⁷⁵Esta reforma implicó la modificación del artículo 18 transitorio de la Constitución

⁷⁶Cabe señalar que el primer grupo de reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986, mientras que las relativas a la Asamblea de Representantes se publicaron en el mismo documento, pero de fecha 10 de agosto de 1987

b) Se restablece la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años (artículo 77), con lo que se regresó al sistema original de la Constitución de 1917;

c) Se permite a cada Cámara sin intervención de la otra expedir la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes (artículo 77);

d) Se mantuvo el principio de autocalificación de cada Cámara, pero se modifica la integración de los colegios electorales al establecer que la integrarán todos los presuntos diputados, es decir, los 500 (tanto los 300 de mayoría relativa como los 200 de representación proporcional), así como también todos los senadores, que suman 64 (tanto los 32 electos como los 32 que continúen en ejercicio de su cargo);

e) Se crea por primera vez en México un Tribunal de lo Contencioso Electoral para dirimir los asuntos contenciosos en la materia y se estableció un procedimiento contencioso de estricto derecho;

f) Se deroga el recurso de reclamación que le otorgaba competencia a la Suprema Corte para conocer de asuntos electorales, respetando su carácter de tribunal constitucional.

g) Todo este marco reformador se completó con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de integración similar a la Cámara de Diputados, con 40 representantes de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que respondió a un reclamo de la ciudadanía de la capital del país, para contar con órganos de representación popular propios.

Las bases de integración de la Asamblea se regulaban por el artículo 73 fracción VI, el cual dispuso que los representantes de la misma serían electos cada 3 años, y que deberían reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales.

Es importante subrayar que se otorgaron facultades a la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y para expedir, sin intervención de ningún otro, el reglamento para su gobierno interior y para iniciar ante el Congreso de la Unión, Leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

En virtud de las reformas, la organización, desarrollo y vigilancia del contencioso electoral de la elección de los representantes para el Distrito Federal se asimiló al proceso federal y a sus reformas a los artículos 54, 55, 59, 60, 61, 62 y 64 de la Carta Magna.

Es de señalarse que con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, funcionaron en nuestro texto Constitucional y en la práctica, cuatro colegios electorales para la calificación de las elecciones:

a) Colegio electoral para la calificación de las elecciones de diputados;

b) Colegio electoral para la calificación de las elecciones de senadores;

c) La Cámara de Diputados erigida en el colegio electoral para calificar la elección de presidente de la República y

d) Colegio electoral para la calificación de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Sin embargo, la experiencia pasada en materia de calificación de elecciones, demostró la inoperatividad del colegio electoral integrado por todos los presuntos representantes, pues el tiempo era muy reducido para la calificación de tantos miembros, lo que generó un gran caos.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue electo por unanimidad por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la que participaron representantes de diversas corrientes políticas, de ahí que no se discuta la imparcialidad del órgano jurisdiccional, por lo que no pueden ponerse en

entredicho que se hayan desechado la mayoría de los recursos por falta de pruebas, esto último sólo pone en evidencia el subdesarrollo político de algunos partidos que desconocían el proceso jurídico que implicaba.

Para organizar las elecciones de las instituciones democráticas conforme a las reformas del país, se promulgó el 12 de febrero de 1987 el Código Federal Electoral.

4.14. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1987

El artículo 9º. añadió a las restricciones para ser diputado federal, no ser diputado de la Legislatura local, salvo que se separara de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se tratara; no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separaran del cargo seis meses antes de la elección, no ser miembro de la Comisión Federal Electoral, no serlo de las comisiones locales, ni de los comités distritales electorales, salvo que se separaran de sus funciones seis meses antes y a partir de la reforma de 1988, tres meses antes de la fecha de la elección de que se tratara.⁷⁷

Para el caso de los gobernadores de los estados la restricción es total, porque no podrán ser electos en sus entidades durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Este Código reguló el proceso electoral en orden cronológico y consecuente, desde el inicio hasta la remisión de los paquetes electorales a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y el registro de constancias de mayoría de candidatos triunfantes, así como la asignación de los diputados de representación proporcional.

⁷⁷Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado. Op. cit., pág. 55

Estableció que la elección del presidente de los estados Unidos Mexicanos sería directa y "por el principio de mayoría relativa en toda la República", disposición que también reprodujo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El Código Electoral de 1987 declaró que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones a diputados y senadores del Congreso de la Unión era una función de orden público "que correspondía al gobierno federal, y agregó que eran corresponsables de esta función los ciudadanos y los partidos políticos al participar en la integración de los organismos electorales federales".⁷⁸

Asimismo ordenó, que la Ley estableciera los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las Leyes que de ella emanaran, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinara la Ley.

"Las resoluciones del Tribunal debían ser obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serían la última instancia en la calificación de las elecciones, resoluciones que tendrían el carácter de definitivas e inatacables".⁷⁹

El colegio electoral que calificó la elección de 1988 fue excesivamente grande en número, lo que demeritó su adecuado funcionamiento y el desahogo oportuno de las cuestiones jurídicas, políticas o técnicas de que conoció. Por ello, se buscó una fórmula conciliatoria entre un número reducido de miembros y la representatividad que debe existir en el colegio. De esta forma quedó bajo la responsabilidad de los partidos políticos determinar entre presuntos diputados quienes deben participar en el mismo.⁸⁰

La reforma constitucional de 1986 no modificó el artículo 97 Constitucional, por lo que dejó subsistente la competencia de

⁷⁸Ibidem, pág. 160

⁷⁹Ibidem, pág. 453

⁸⁰Franco González, Fernando. "La Reforma Electoral" en "La Transformación del Estado Mexicano", edit. Diana, México, 1989, pág. 38

la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la violación del voto público, pero sólo cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

Los cambios más importantes producto de esta normatividad fueron:

a) Derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación;

b) Modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;

c) Cambio de fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarándolo día no laborable;

d) Modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los periodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados (este ha sido uno de los problemas principales en la falta de credibilidad de las elecciones);

e) Uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;

f) Ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;

g) Ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades.

El Código Federal Electoral distinguió, como los ordenamientos jurídicos anteriores, la nulidad de una votación de la de una elección, señalando que la votación es la que se emite en una casilla y la elección, la que se realiza en un distrito electoral.

En relación con lo anterior, señaló tres causas de nulidad de una elección (dos de ellas creadas por la LFOPPE):

a) Que hubiera existido violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;

b) Que se hubieran cometido violaciones sustanciales en la jornada de la elección, que fueran determinantes en el resultado de la elección;

c) Que los motivos de nulidad de la votación recibida en una casilla se declararan existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral.

En este Código se suprimió la facultad concedida por la LFOPPE de 1977, al colegio electoral de la Cámara de Diputados de declarar electo al que siguiera en votación al que había obtenido constancias de mayoría sin reunir los requisitos legales de elegibilidad, porque la reforma de 1982 determinó que lo que procede en este supuesto es la convocatoria a elecciones extraordinarias, no la sustitución de la elección.⁸¹

Este Código sustituyó también, al igual que la LFOPPE de 1977, el recurso de nulidad interpuesto directamente ante las Cámaras de Diputados y Senadores, por el de queja, tanto para impugnar los resultados de una votación como los de una elección, la que solo podía ser interpuesta por los partidos políticos.

El comité distrital debía turnar el recurso interpuesto por el partido político al Tribunal de lo Contencioso Electoral para que este al resolverlo, confirmara o revocara el acto impugnado. Pero finalmente, la facultad de declarar la nulidad de una votación o de una elección quedaba reservada constitucionalmente a los colegios electorales del Congreso de la Unión.⁸²

⁸¹Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado, Op. cit., pág. 489

⁸²Ibidem, pág. 489

Los recursos eran resueltos por mayoría simple de los integrantes de esta sala, en el orden en que fueron listadas. Los recursos referidos a elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa o por los que se impugnara un cómputo de circunscripción plurinominal deberían ser resueltos a más tardar el 19 de agosto del mismo año; los demás recursos serían resueltos a más tardar 3 días antes de que se instalaran las Cámaras del Congreso de la Unión.

4.15. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990

Esta reforma fue producto de una de las elecciones federales más competitivas de la historia política del país, las de julio de 1988, que llevaron a la presidencia de la República al Lic. Carlos Salinas de Gortari, en la cual, tanto la oposición como el partido mayoritario convinieron en modificar importantes prácticas electorales.

El 17 de octubre de 1989 se aprobó en lo general, sólo con los votos del PRI y del PAN, la reforma constitucional a siete artículos, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, esta primera reforma constitucional del sexenio, fue la relativa a la reforma política que involucró los artículos siguientes: 5º, 35 fracción III, 36 fracción 1, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3º y derogó los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las modificaciones más relevantes fueron:

a) Se eleva a rango constitucional la profesionalización en la prestación del servicio público electoral, disponiéndose una retribución para el mismo (artículo 5º);

b) Se establece como prerrogativa de los ciudadanos el asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35);

c) Se crea el registro nacional ciudadano, como órgano distinto a los padrones electorales, que expediría el documento para acreditar la ciudadanía mexicana, denominado cédula de identidad ciudadana, que permite identificar debidamente a cada elector (artículo 36);

d) Se define una nueva integración de los organismos electorales cuyas sesiones serán públicas. Al órgano rector lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, regido por principios como la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo en su función estatal. Se prevé una nueva integración del Tribunal Electoral, el cual ampliará su competencia y atribuciones mediante la Ley secundaria, así como la creación de un nuevo sistema de recursos (artículo 41);

e) Se dispone que el Instituto Federal Electoral contará con órganos de dirección ejecutivos y técnicos, entre los que destaca su órgano superior integrado por consejeros y consejeros magistrados de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como depositarios de la función electoral, (los que deberán gozar de estabilidad en el desempeño de sus funciones y acreditar capacidad, honorabilidad e imparcialidad), así como por representantes de los partidos políticos; y los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla;

f) Se decretan los mecanismos necesarios para que exista una mayor proporcionalidad entre el número de los votos que obtenga un partido político y las curules que le son asignadas, así al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Adicionalmente, se asignarán dos diputados por representación proporcional a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 70%, en la forma que determine la Ley;

g) Preserva por otra parte, el principio de gobernabilidad de la Cámara al garantizar una mayoría absoluta de la misma, a aquel partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional (artículo 54); también se afirma el principio de representatividad garantizando un mínimo de curules a los partidos minoritarios;

h) Introduce algunas variantes a la integración y funcionamiento de los colegios electorales, que regresó al sistema de 1977, con 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate (artículo 60);

i) El colegio electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto con los 32 presuntos senadores que obtuvieron la declaración de la Legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal como con los 32 senadores de la anterior Legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo (artículo 60);

j) Regula específicamente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, definiendo su conformación y la integración de su respectivo colegio electoral (artículo 73 fracción VI);

k) Se ratifica el sistema de renovación de la Cámara de Senadores, disponiéndose que la misma será por mitad cada tres años (artículo 56);

l) El Tribunal funcionará en pleno y en salas, lo que permitirá una justicia oportuna y segura, haciendo efectivo el principio de inmediatez;

m) Se dispone que las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por una mayoría calificada, por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,

cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando este sea contrario a derecho (artículo 60);

n) Se respeta que la última instancia para la clasificación de las selecciones recaiga en los colegios electorales y que las resoluciones de los mismos sean definitivas e inatacables;

ñ) Se modifican las reglas para la asignación de los 200 diputados de representación proporcional; los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; se exige el 1.5% de la votación nacional emitida para la asignación de curules por este principio; y se establece que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados mediante ambos principios;

o) Conforme a lo anterior, todo partido político independientemente de las constancias de mayoría que obtenga, participará en igualdad de condiciones en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos recibidos en la circunscripción respectiva. De esta manera el sistema mixto funcionará con plena autenticidad y con todas sus consecuencias.

Cabe señalar, que este último párrafo consagra la llamada "cláusula de gobernabilidad", en virtud de la cual, al partido político que alcance el mayor número de constancias de mayoría en los distritos electorales uninominales y por lo menos el 35% de la votación nacional, se le otorgan los lugares en la Cámara suficientes para que obtenga la mayoría absoluta.

Lo anterior, permite al partido relativamente mayoritario obtener el control de la mayoría absoluta de la Cámara y para dar estabilidad a su posición mayoritaria, se le otorgan dos diputados adicionales por cada punto porcentual en que su votación haya rebasado el 35%; para asegurar una participación

importante de la oposición se impide que ningún partido rebase el 70% de los miembros de la Cámara de Diputados.

En virtud de la citada reforma se modifican las bases para impugnar las constancias en el colegio electoral. Esta se apoya en la presunción de que si no se impugna la elección ante el Tribunal Federal Electoral no hay razón para hacerlo en el colegio electoral, excepto que se pueda demostrar algún hecho posterior al momento en que se hizo la impugnación y que afecte la validez de la elección; y para que se modifique la resolución del Tribunal respecto de algún recurso es preciso el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el colegio, es decir, se requiere mayoría calificada, además, la resolución debe basarse en violaciones de procedimiento cometidas por el Tribunal, respecto de la admisión y valoración de pruebas, o por violaciones jurídicas en la motivación del fallo del Tribunal; o que el fallo fuere contrario a derecho.⁸³

Por último, en el artículo 73 fracción VI, Base Tercera, se establecían las condiciones específicas para la asignación de los 26 representantes a la Asamblea que se eligen por representación proporcional, además de los 40 electos por mayoría relativa, los que en forma conjunta suman los 66 Asambleístas que la componen.

El colegio electoral para calificar la elección de los Representantes a la Asamblea quedó integrado en los mismos términos del artículo 60 Constitucional, con los presuntos representantes que obtuvieron constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso.

En este cuerpo colegiado para tener derecho a curules por representación proporcional, los partidos políticos deberían registrar candidatos para la elección de mayoría relativa, en los 40 distritos uninominales y obtener el 1.5% de la votación emitida en esta entidad federativa.

⁸³Andrade Sánchez, Eduardo, "Reformas Constitucionales en Materia Electoral", en "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional", primera edición, edit. Porrúa y Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1992, pág. 44

"Para la garantía de pluralismo en la Asamblea, se prevé que ningún partido pueda rebasar más de 43 asientos en este cuerpo colegiado, es decir, no puede rebasar el 65%, y también opera la cláusula de gobernabilidad porque se otorgan al partido los representantes suficientes para lograr la mayoría absoluta de la Asamblea, la cual se forma por 34 Asambleístas."⁸⁴

4.16. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL 15 DE AGOSTO DE 1990 (COFIPE)

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, el COFIPE fue expedido el 15 de agosto de 1990, y en él se establecieron las disposiciones que deberían observar todos los sujetos y órganos que participaran en la contienda electoral.

De estas reformas surge el Código de 1990, en el cual se redefine, al igual que la LFOPPE de 1977, al proceso electoral como "El conjunto de actos ordenados por la Constitución y este mismo Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".⁸⁵

Sin embargo, el COFIPE omitió la corresponsabilidad tripartita del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos a que hicieron referencia los ordenamientos precedentes, y en su lugar refirió que la organización de las elecciones es una función del Estado que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y se cumple y perfecciona, con la participación de los ciudadanos y los partidos políticos nacionales.

"En lo sucesivo la responsabilidad de organizar las elecciones recae en un organismo público, autónomo, de

⁸⁴Ibidem, pág. 46

⁸⁵Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado, Op.cit., pág. 322

carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que es una autoridad electoral federal.”⁸⁶

En este ordenamiento el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, es el Instituto Federal Electoral, formado por órganos centrales, locales y distritales. Son órganos centrales el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General; estatales, las delegaciones de las entidades federativas, y distritales, los distritos electorales uninominales.

“Las 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 dividen los 300 distritos electorales.”⁸⁷

El Consejo General del Instituto Federal Electoral estaba integrado con un consejero del poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien fungía como presidente; cuatro consejeros del poder Legislativo; dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara, y, en principio, seis consejeros magistrados, nombrados por la Cámara de Diputados por mayoría especial o en su caso, por insaculación a propuesta del presidente de la República, que van a durar en su cargo ocho años, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 84 del COFIPE.

Es importante subrayar que todas las Leyes electorales del presente siglo, sin excepción, omitieron la posibilidad de que un mismo individuo fuese electo por distintos distritos, o que resultase electo simultáneamente diputado y senador, al igual que lo relativo al orden de las preferencias.

En el COFIPE se suprime también la posibilidad teórica de ser electo en diversos cargos de elección popular, “toda vez que se niega expresamente la concesión del registro a un mismo individuo como candidato a diputado, senador o presidente de la República, en el mismo proceso electoral, por lo que no existe la

⁸⁶Ibidem, pág. 36

⁸⁷Ibidem, pág. 161

posibilidad de que la Ley o los organismos electorales decidan la representación que deba preferirse.”⁸⁸

Las Leyes electorales de 1918, 1946 y 1987 contemplaron un requisito más para los diputados y senadores, que hasta 1989 sería una obligación constitucional del ciudadano, tener la calidad de elector, es decir, estar inscrito en los padrones electorales y por lo tanto, tener credencial para ejercer el sufragio.

Del análisis a los ocho libros que integran el COFIPE, y por lo que se refiere a nuestra materia, el Libro primero titulado “De la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”, alude a los colegios electorales en su artículo 3º, en el cual les otorga competencia para aplicar las normas de este Código en la calificación de las elecciones de diputados y senadores.

Sin embargo, la facultad de determinar la elegibilidad y la conformidad a la Ley de las constancias de mayoría o de su asignación proporcional, a fin de declarar la validez de la elección de sus miembros corresponde respectivamente a cada una de las Cámaras y la Asamblea de Representantes.

Como anteriormente se señaló, las resoluciones del Tribunal Electoral eran obligatorias y sólo podían ser modificadas o revocadas mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, cuando de su revisión dedujeran que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas y en la motivación del fallo, o cuando este sea contrario a derecho.

Esto último fue una grave deficiencia del COFIPE, porque otorgó a los integrantes de las Cámaras la facultad de juzgar aspectos jurídicos por encima del Tribunal, como si fuera más calificada la opinión de los primeros, lo que dejaba muy mal parado al Tribunal.

El COFIPE atribuía la calificación de la elección del presidente de la República al colegio electoral de la Cámara de

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 57

Diputados, pero además de esta función, dicho colegio realizaba otras importantes funciones.

En el caso de que se presentara la nulidad de elecciones ordinarias de diputados y senadores, el colegio electoral de la Cámara respectiva debía emitir la convocatoria para elecciones extraordinarias dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su clausura.

De presentarse vacantes de diputados o senadores electos por el principio de mayoría relativa, cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, procede conforme a lo dispuesto por el artículo 77 fracción IV de la Constitución, según el cual debe expedirse la convocatoria para elecciones extraordinarias a fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Resulta muy difícil pensar en la posibilidad de que exista una nulidad de elección presidencial, porque si bien, pueden ser nulos los votos de una o varias casillas de una sección, de un distrito, de una entidad federativa o incluso de una circunscripción plurinominal, resulta casi imposible pensar que sean nulos los resultados de toda la República.

En todo caso, corresponde únicamente a la Cámara de Diputados calificar la elección del presidente de la República en los términos del artículo 74, fracción I Constitucional, erigida en colegio electoral.

"De presentarse la falta absoluta del presidente de la República a que alude el artículo 84 de la Carta Magna, en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estaba en sesiones se constituía inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombraba en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente que debía concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la señalada para la verificación de la elección, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho."⁸⁹

⁸⁹ Ibidem, pág. 87

Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión Permanente nombraba un presidente provisional y convocaba a elecciones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designara al presidente interino y expidiera la convocatoria a elecciones presidenciales en términos del párrafo anterior.

Si la falta del presidente ocurría en los cuatro últimos años del periodo respectivo, y el Congreso de la Unión está en sesiones, designará al presidente sustituto que deba concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que haga la elección del presidente sustituto.

En el supuesto del artículo 85 de la Constitución, de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará del poder Ejecutivo en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con carácter provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose después conforme a lo expuesto.

En otro orden de ideas, en virtud de la adición al artículo 41 Constitucional, se dispuso que la Ley estableciera un sistema de medios de impugnación de los que conozca el organismo público autónomo (el Instituto Federal Electoral) y un Tribunal autónomo, que debe ser el órgano jurisdiccional en materia electoral (Tribunal Federal Electoral).

Contra las resoluciones de este Tribunal no procede juicio ni recurso alguno, con excepción de aquellos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, los que pueden ser revisados y en su caso modificados, por los colegios electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I Constitucionales.

"En los dos años previos al proceso electoral, los ciudadanos y los partidos políticos podían promover los siguientes medios de impugnación:"⁹⁰

a) El **recurso de aclaración** en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto; cuyas resoluciones recaídas a este recurso eran definitivas e inatacables;

b) El **recurso de revisión** con el que los partidos políticos impugnaban los actos o resoluciones de los consejos, las juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto, que resolverían las juntas ejecutivas del mismo, por ser el órgano jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida; y

c) El **recurso de apelación**, que los partidos políticos podían interponer en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, que resolvería la sala central del Tribunal Federal Electoral.

En términos de lo dispuesto por el artículo 295 del COFIPE antes citado, para organizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, los afectados podían hacer valer durante el proceso electoral, los siguientes recursos:

a) **Recurso de revisión** para objetar los actos o resoluciones de los órganos electorales, que resolvería el consejo del Instituto jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida;

b) **Recurso de apelación**, durante la etapa de preparación de la elección, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto, que resolvería la sala competente del Tribunal Federal Electoral;

⁹⁰Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado. Op. cit. pág. 87

c) Recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal que resolvería la sala competente del Tribunal Federal Electoral.

Asimismo, se pretendió que ésta reforma garantizara a los ciudadanos y a los partidos el respeto al sufragio, y que hiciera el juego electoral más limpio y transparente.

Para regular lo relativo a la Asamblea de Representantes se añadió un Libro noveno al COFIPE, donde se atribuyó nuevamente a sus integrantes la facultad de realizar la autocalificación de sus elecciones.

El COFIPE retomó de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, lo relativo al ámbito y número de circunscripciones plurinominales, así como el de diputados de representación proporcional, pero adicionó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinaría también la demarcación territorial de los 300 distritos electorales, como resultante de dividir la población total del país entre dichos distritos.

“En este ordenamiento, aparece delimitada la competencia de las instituciones participantes vinculadas a procesos electorales, en razón de la materia.”⁹¹

1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso de elecciones de alguno de los poderes de la Unión;

2) Los colegios electorales de las Cámaras de diputados y senadores para calificar la elegibilidad y conformidad a la Ley, de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, así como para declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros;

⁹¹Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. comentado. Op. cit. pp. 455-456

3) La Cámara de Diputados erigida en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la Ley señala respecto a la elección del presidente de los estados Unidos Mexicanos;

4) El Tribunal Federal Electoral, para resolver los recursos de apelación e inconformidad, cuyas resoluciones dictadas después de la jornada electoral, en las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y de presidente de la República, pueden ser revisadas por los colegios electorales y, en su caso, modificados o revocados por éstos, por mayoría especial.

El COFIPE tiene la particularidad de haber introducido dos conceptos en el derecho electoral mexicano derivados de la reforma al artículo 54 Constitucional, en el que se distingue entre la votación emitida y la votación nacional emitida, o también denominada votación nacional.

Por votación emitida se refiere al total de los votos depositados en la urnas. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 Constitucional, todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Se llama votación nacional emitida (o votación nacional), la que resulte después de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no han obtenido el 1.5%, y los votos nulos.⁹²

"Por su parte, el artículo 16 del COFIPE incorpora a la legislación electoral el concepto de votación efectiva, que es aquella que se obtiene después de deducir de la votación nacional emitida, los votos del partido político mayoritario al que primeramente se le asignaron curules. Esta votación se toma como base para distribuir los diputados de representación proporcional a los partidos minoritarios, según la fórmula de

⁹² Ibidem, pág. 68

primera proporcionalidad, contemplados en los artículos 17 y 18 del COFIPE.”⁹³

“El COFIPE de 1990 reitera la diferencia de la nulidad de la votación y la de la elección. La nulidad de la primera es aquella emitida en una casilla, y la de una elección puede ser la de un distrito electoral uninominal, para la fórmula de diputados de mayoría relativa; la de una entidad federativa, para la de senadores, y la de una circunscripción plurinominal, para la listas de diputados de representación proporcional y se especifica que los efectos de una nulidad decretada por el Tribunal Federal Electoral sólo se circunscriben a la votación o la elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso correspondiente.”⁹⁴

“Este Código hace una separación entre la nulidad de la elección de diputados y senadores, y con respecto a la primera, agrega que es necesario que dichas causas ocurran en por lo menos, un 20% de las casillas, o que no se instalen estas en el 20% de las secciones electorales y por lo tanto, que la votación no se hubiere recibido en ellas.”⁹⁵

⁹³ Ibidem, pp. 82-83

⁹⁴ Ibidem, pp. 483

⁹⁵ Ibidem, pág. 489

CAPÍTULO V

Principales Reformas Electtorales a Nivel Federal en México, de 1992 a 1994

“La reforma electoral mexicana sólo puede entenderse como la suma de esfuerzos desplegados a lo largo de dos décadas por partidos, gobierno y sociedad, es decir, como un ciclo reformista que, esperamos, llegue a su término”.

Lic. Jorge Alcocer V.

5.1. REFORMA AL ARTÍCULO 130 CONSTITUCIONAL DE 1992

En virtud de esta reforma se crea un nuevo esquema de relaciones Estado Iglesia que implicó reformas substanciales a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de nuestra Carta Magna.

Con anterioridad a esta reforma no se reconocía a las iglesias personalidad jurídica alguna y los ministros de cultos carecían totalmente de derechos políticos y parcialmente de algunos derechos civiles.⁹⁶

En consecuencia, y respetando en lo posible los principios que en materia religiosa se aceptaron por el Constituyente de 1917, se promovió una nueva situación jurídica de las iglesias

⁹⁶Rabasa Emilio y Caballero Gloria. “Mexicano esta es tu Constitución”. comentada, octava edición. México, 1993. pág. 345

acorde con la realidad, que se puede resumir en los términos siguientes:

a) Se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias;

b) Se les otorga capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones de su Ley reglamentaria;

c) Se concede a los ministros de culto el derecho de votar (voto activo), pero no a ser votados (voto pasivo). Para gozar de este último beneficio se requiere que hayan dejado de ser ministros con cinco años de anticipación, si aspiran a puestos de elección popular, y tres años, para poder desempeñar cargos públicos superiores;⁹⁷

d) Se prohíbe a los ministros de culto realizar actividades políticas de cualquier género;

e) Se mantienen los principios fundamentales como la sujeción de las iglesias al Estado de derecho y la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

Sin embargo, debemos reconocer que esta reforma aún y cuando significó un gran avance en lo relacionado a las relaciones del Estado mexicano con las iglesias, en la práctica no fueron muy afortunadas, pues la alta jerarquía católica siempre ha ambicionado el poder político y esta reforma y la promulgación de la mencionada Ley reglamentaria, es el pretexto que esperaban para intentar conseguirlo.

En lo personal siempre he estado en contra de un gobierno religioso y de una iglesia política, la política no es para predicadores.

⁹⁷Artículo 14 de la "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de julio de 1992

Por lo tanto todos debemos recordar el viejo adagio, "...*Dad al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios*". La historia nos dará la razón:

5.2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993

El 3 de septiembre de 1993 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución en materia electoral, mismos que a continuación se señalan: 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100.

En virtud de esta reforma política electoral, se introdujeron modificaciones de gran relevancia, mismas que por su trascendencia analizaremos:

1°. En virtud de la reforma al artículo 41 Constitucional, se establecieron las reglas a que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales;

2°. Se estableció un sistema de medios de impugnación, de los que conocieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (artículo 41);

3°. Se dispuso que la interposición de recursos electorales no produciría efectos suspensivos del acto o resolución impugnado (artículo 41);

4°. Se otorgaron mayores concesiones al Tribunal de la materia, y se le reconoció el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, para la calificación de las impugnaciones que se dieran en las elecciones de diputados y senadores (artículo 41);

5°. Y lo más importante es que se concluyó la etapa de la autocalificación del poder Legislativo a cargo de los colegios electorales en las Cámaras de Diputados y Senadores (artículo

60), sustituyéndose por el sistema de heterocalificación o contencioso jurisdiccional;

6°. Se dispuso en su lugar, para cada proceso electoral, que será un Tribunal dotado de jurisdicción el que tenga la última palabra para calificar en forma definitiva e inatacable la validez de la elección de los integrantes del poder Legislativo en caso de impugnación, para ello se estableció la integración de una sala de segunda Instancia en el Tribunal Federal Electoral, al que se encomendó la calificación final;

7°. Se facultó a los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral para calificar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de los diputados de mayoría (consejo distrital), de representación proporcional (Consejo General) y senadores (consejo local);

8°. Se otorgó competencia al Tribunal incluso para conocer de las diferencias laborales que se presentaran con las autoridades electorales (artículo 41);

9°. Se eliminó la cláusula de gobernabilidad y con ello que el partido que obtuviera el 35% del voto recibiría el 51 por ciento de representación en la Cámara de Diputados en forma automática, en consecuencia se optó por una mezcla de ambos sistemas, con una representación proporcional al número de sufragios obtenidos (artículo 54),

10°. Se modificó la integración del senado, ampliando el número de escaños a 4 senadores por cada estado y el Distrito Federal y con una apertura a la representación de las minorías superando un sistema que únicamente permitía elegir través del voto mayoritario; ahora la primera minoría tuvo automáticamente un senador también, mientras que los otros tres senadores se eligieron a través del sufragio mayoritario (artículo 56); la curul de senador de minoría se asignó al ciudadano que encabezó la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el

segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate.

11°. Para la integración de las mesas de casilla se realizó un doble sorteo entre los ciudadanos empadronados;

12°. Se estableció un tope de la contribución y en las fuentes de financiamiento particulares o privadas para los partidos políticos; un límite en lo que se puede aportar y gastar en las campañas para la elección de presidente de la República, senadores y diputados, regulando un acceso equitativo a los medios de comunicación masiva (artículo 41);

13°. El proceso electoral se realizó en cuatro etapas: 1) preparación de los comicios; 2) jornada electoral; 3) resultados electorales y declaración de validez y 4) calificación de la elección presidencial;

14°. Se reconoció la figura del observador electoral, como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos,

15°. Se flexibilizaron algunos requisitos que debe satisfacer todo aspirante a acceder a la presidencia de la República, como el de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, a partir de 1999, siempre y cuando haya residido en el país por un mínimo de 20 años y uno de sus padres sea también mexicano,⁹⁸

16°. Y por último, se dotó al Tribunal Federal Electoral de cuerpos de magistrados y jueces instructores que respondieron sólo al mandato de la Ley (artículo 41).

En virtud de las reformas, se dispuso la integración, para cada proceso electoral, de una sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral con la participación de miembros de la

⁹⁸Publicado en el Decreto que reforma la fracción I del Art. 82 Constitucional. Diario Oficial de la Federación, del 1° de julio de 1994

judicatura federal y el presidente del Tribunal, quien la presidió, se disponía que serían electos los primeros para cada proceso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De no alcanzarse esta mayoría, se presentarían nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzaba dicha votación, la Cámara, o en sus recesos la Comisión Permanente, los elegiría de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. Su fallos eran definitivos e inatacables.

Es importante destacar que la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proponer a miembros de la judicatura federal para integrar esta sala de segunda instancia, se realizó con el fin de asegurar un equilibrio en el funcionamiento del Tribunal, necesario para la relevancia de la misión que realizó, al ser los tres poderes de la unión los que garantizan su debida integración.

Debe señalarse que el desempeño de esta sala se dio únicamente durante el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia.

En otro orden de ideas, una de las reformas Constitucionales más importantes fue la del artículo 54 que eliminó la llamada *cláusula de gobernabilidad*, pero mantuvo la representación proporcional, al reiterar la elección de los 200 diputados bajo este principio, requiriendo a los partidos políticos participar con doscientos candidatos de mayoría relativa y alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida y con base en esta última, le fueron asignados el número de diputados de lista regional, para lo cual se siguió el orden que tenían los candidatos en las listas, es decir, se hizo en proporción directa al porcentaje de la votación nacional emitida, adicionalmente a las constancias de mayoría que obtuvieron los candidatos de un partido.

Los diputados de representación proporcional fueron asignados conforme a los porcentajes propios de sufragios válidos que obtuvieron respecto de la votación nacional, sin que en principio tal asignación se hubiera usado para completar los resultados globales de los triunfos de mayoría simple o uninominales.

Se propuso que cuando un partido no llegue a superar el 60% del total de los votos, que equivale a las tres quintas partes del cuerpo cameral, o también el número total de los distritos de elección uninominal que hay en todo el territorio nacional, sus curules en la Cámara no podrán rebasar el número de 300 obtenidos por el uso de ambos principios. Esta reforma fue con el fin de evitar que ningún partido político tenga una representación desmesurada a su fuerza electoral y ninguno pueda por sí solo, aprobar una reforma Constitucional.

Disponía la reforma que ningún partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios (equivalente al 63% del total de la Cámara) o sea, 35 diputados menos; es decir, se le asignaría el número de diputados por ambos principios que igualara a su porcentaje recibido, sin exceder del límite antes señalado. El fin era evitar inequidad en la distribución de curules y que un sólo partido político pudiera lograr la mayoría calificada para reformar la Constitución.

Asimismo, ningún partido político que hubiese obtenido 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios, y las diputaciones de representación proporcional que restaran serían adjudicadas a los partidos políticos, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de éstos últimos.

De esta manera se reservaron por lo menos 185 curules para ser asignadas conforme al principio de representación proporcional, que equivalen al 37% de la Cámara de Diputados.

Al respecto se debe subrayar que en los transitorios cuarto y quinto del decreto de reformas a los artículos 65 y 66 Constitucionales, se dispuso que los diputados que se eligieran a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, durarían en sus funciones del 1º de noviembre de 1994, al 31 de agosto del año 1997.

En virtud de la reforma al senado, el 25% de las curules de esta Cámara fueron para los partidos políticos minoritarios, en razón del número fijo de curules que fueron asignadas a los partidos políticos que obtuvieron la primera minoría. Por lo tanto, los partidos que participaron de esa elección, registraron una lista con tres fórmulas de candidatos.

Las reformas Constitucionales, con el propósito de adecuarse a las disposiciones vigentes en ese entonces, establecieron una nueva composición del órgano senatorial, para tales efectos, el artículo 56 Constitucional reformado, dispuso que la Cámara de Senadores se renovarían en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Por cuanto a los senadores que se elegirían a las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. Los senadores que se elijan en 1997, durarán en sus funciones del 1º de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000, es decir, tres años.

La nueva integración implicaba el aumento de 64 a 128 miembros, de los cuales, en cada entidad federativa deberían ser electos por el principio de mayoría relativa 96 senadores y 32 por la primera minoría.

La reforma al artículo 63 Constitucional igualó los requisitos de concurrencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, pues a partir de esta reforma se exigía para ambas, la asistencia de más de la mitad del total de sus miembros, disposición que ya existía para los diputados, no así para los

senadores, que era de la dos terceras partes de sus miembros, lo anterior en razón del incremento en la integración del senado.

Después de la experiencia del colegio electoral de 1991, se reafirmó la propuesta de la eliminación del proceso de autocalificación, por lo tanto, el artículo 60 de nuestra Carta Magna también fue reformado en 1993, y con ello se puso fin al sistema de autocalificación de elecciones de diputados y senadores, que había predominado hasta nuestros días, con excepción de la Constitución de 1836, la presente reforma introdujo el sistema contencioso jurisdiccional, con las ventajas que el mismo conlleva.

El hecho de que el aspecto controversial en materia electoral pasara a órganos especializados y tuviera un carácter eminentemente jurídico, obligó a que éstos órganos se apegaran estrictamente a la Ley y actuaran con responsabilidad.

Asimismo, las resoluciones de estas salas sólo pudieron ser revisadas por la sala de segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hacían valer agravios debidamente fundados, por lo que se podía modificar el resultado de la elección.

Es importante subrayar que el decreto de reformas de 1993, ratificaba para la Cámara de Diputados la constitución de un sólo colegio electoral, a que aludía el artículo 74 fracción I, y que se refería a la facultad exclusiva de ese órgano para erigirse en colegio electoral y calificar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición ya existía, pero con una redacción diferente, únicamente se le agregó la disposición de que las resoluciones de este colegio eran definitivas e inatacables.

Por otra parte, y por lo que se refiere a los artículos 65 y 66 de la Constitución, éstos fueron reformados con el propósito de

fijar dos periodos de sesiones ordinarias, el primero a partir del 1º de septiembre de cada año, y el segundo, a partir del 15 de marzo, anualmente.

Por cuanto a su duración, el citado artículo 66 complementaba esta disposición señalando, que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, "excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año". Por cuanto al segundo periodo, se dispone que no se prolongue más allá del 30 de abril del mismo año.

Otra propuesta que despertó notables controversias en las reformas Constitucionales de 1993, fue la relativa a los requisitos para ser Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, contemplados en el artículo 82,⁹⁹ en virtud del cual se pretendía eliminar la disposición que exigía "ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos", por "ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicano", con lo que se abrió la posibilidad de que uno de los padres pueda ser extranjero, aunque se agregó a manera de candado, "haber residido en el país los últimos veinte años".

Con la ciudadanía mexicana por nacimiento de los padres del aspirante a la presidencia, se trató de evitar que se siguieran por el Ejecutivo intereses distintos a los de nuestro país, como se suponía puede acontecer de haberse tenido antes otra oportunidad.

Al respecto, Don Felipe Tena Ramírez ya había criticado esta fracción por considerarla de un nacionalismo excesivo y no justificable, porque "nunca se ha dado el caso de que a través de un presidente, hijo de padres extranjeros ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres".¹⁰⁰

⁹⁹ Ibidem

¹⁰⁰ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". edit. Porrúa, México, 1972. pág. 440

El artículo 6° transitorio establece que la fracción I del artículo 82, entrará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999, lo anterior, para evitar que se beneficiara en particular a alguien, en los comicios que se celebraron.

5.3. DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

"En la perspectiva del cambio político, social y económico, cada reforma ha sido un avance obligado para una sociedad cuya modernización ha de pasar por la democratización, su reorganización se funda en la voluntad ciudadana, en la validez del voto, en el fortalecimiento de la pluralidad y en el enaltecimiento del principio superior de la soberanía popular".¹⁰¹

Estos fueron entre otros, los argumentos utilizados para llevar a cabo la reforma al máximo ordenamiento federal que regula las elecciones del país, y en virtud del cual se modificaron 189 artículos.

Todas estas modificaciones se pueden analizar básicamente en tres grandes temas por la naturaleza de su contenido:

A) Condiciones equitativas para la competencia electoral

Con el propósito de evitar la disparidad de recursos y con ello la desproporción de las campañas políticas, se previeron importantes medidas en materia de: régimen del financiamiento de los partidos políticos; topes a los gastos de las campañas

¹⁰¹ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona, y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, presentada por los Grupos Parlamentarios de los Partidos: de la Revolución Democrática; Acción Nacional; y del Revolucionario Institucional.

políticas, y acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación.

Con respecto al régimen de financiamiento de los partidos políticos, se creó una franja que contribuyó al desarrollo de los partidos políticos consistente en un equivalente al 5% del financiamiento público otorgado por actividad electoral, el cual se distribuyó anualmente por partes iguales entre los partidos que hubieren obtenido entre el 1.5% y el 5% de la votación emitida, así como entre los que hubieren conservado su registro a pesar de no obtener el mínimo de votación requerido y los de nuevo registro (artículo 49 inciso e), párrafo nueve).

Por otra parte, se crearon diversas modalidades de financiamiento que no es público, distinguiendo entre el financiamiento de los partidos por su militancia, el financiamiento de sus simpatizantes, el autofinanciamiento, y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Sin embargo, se prohibió que dependencias y entidades gubernamentales, extranjeras, de carácter religioso, así como personas que vivan en el extranjero, realizaran aportaciones a los partidos políticos. Igualmente, se prohibió a los partidos políticos solicitar créditos a la banca de desarrollo; tener ingresos derivados de juegos, rifas y sorteos, o ser socios o dueños de empresas de carácter mercantil, y se precisó que las aportaciones que se realizaran a los partidos políticos no fueran deducibles de impuestos (artículo 49).

Se fijaron límites anuales a las aportaciones que realizara una persona física o moral, a las primeras el equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente, en tanto para las segundas este límite anual era equivalente al 5% de dicho monto.

Para vigilar el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, se creó una comisión de consejeros que designó el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se

nombró como secretario técnico al director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos de dicho Instituto, y al interior de los partidos se creó un órgano interno responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los respectivos partidos políticos; así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña ante la comisión de consejeros del citado Instituto (artículos 49, párrafo octavo y 49-B; 27, párrafo primero, fracción IV, 49-A).

En las campañas para diputados, cada distrito tuvo un tope diferente de acuerdo con el número de electores de la demarcación territorial, así como diversos factores de ajuste bajo, medio y alto según variables geográficas, demográficas y de área geográfica salarial.

Por lo que hace a las campañas para senador, cada entidad federativa fijó los topes en proporción a los gastos de campaña de la totalidad de los distritos en que se dividía la respectiva entidad.

Los gastos que se aplicaron a los topes son los relativos a propaganda, los operativos de la campaña y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Para finalizar este apartado, se reguló el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, función que se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a solicitud de la dirección general del Instituto Federal Electoral, para que gestionara ante los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de las entidades federativas, los tiempos disponibles para la compra de dicho tiempo por los partidos políticos, en el entendido de que las tarifas a los mismos no podían ser superiores a las de la publicidad comercial.

B) Perfeccionamiento de los procedimientos electorales

En concordancia con la reforma Constitucional que eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad" para la integración de la Cámara de Diputados, a la que se hizo referencia anteriormente, se adecuaron las fórmulas de asignación de las curules de representación proporcional de la Cámara de Diputados, estableciéndose que la fórmula que operaría sería la de porcentaje puro mediante cociente de unidad y resto mayor (artículos 12 a 18).

En complemento a la nueva estructura de la Cámara de Senadores, que introdujo el acceso de la representación minoritaria, se reguló la nueva integración de tres senadores de mayoría y uno de primera minoría a elegir mediante fórmulas de candidatos que presenten en lista los partidos políticos (artículo 11).

Por cuanto a los requisitos de existencia de los partidos políticos se previó que el partido con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, en lugar de sólo una como en 1989, perdería todos sus derechos y prerrogativas (artículos 22 y 35).

Para las coaliciones se previó que éstas deberían acreditar representantes ante los consejos del Instituto y las casillas, según el partido coaligado de mayor fuerza electoral, y se exigía que cada coalición sostuviera una plataforma electoral de acuerdo con su respectiva declaración de principios, programa de acción y estatutos a fin de acreditar su planteamiento doctrinal ante el electorado (artículos 59, 61, 62 y 63). Lo anterior para evitar que partidos con ideologías antagónicas pudieran unirse.

Se autorizó la coalición presidencial respecto a las 5 circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales; la coalición de 10 o más fórmulas para candidatos a senadores, tendría efecto sobre los 300 distritos uninominales y las 5 circunscripciones plurinominales; y si la coalición postulaba 100 o más fórmulas para candidatos a

diputados, ésta tendría efecto sobre las 5 circunscripciones plurinominales y las 32 entidades federativas.

A los partidos políticos con registro condicionado se les adicionaba la obligación de haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro (artículos 33 y 34).

Por último, se limitaba a los partidos políticos para registrar simultáneamente candidatos a diputados por mayoría y representación proporcional, así como para participar en elecciones extraordinarias si perdían su registro con anterioridad a la fecha en que se habría de celebrar la elección.

Se ampliaron las atribuciones del Instituto Federal Electoral, y se le confirieron las siguientes :

-Se facultó a su Consejo General para determinar el tope máximo de gastos de campaña que podían erogar los partidos políticos en la elección de presidente de la República, así como para la elección de diputados de mayoría relativa (artículo 82);

-Se atribuyó también al Consejo General la facultad para efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y hacer la declaración de validez de la elección respectiva;

-Le correspondió determinar la asignación de diputados de cada partido político y otorgar las constancias correspondientes;

-Se autorizó a su director general para establecer un mecanismo que permitiera la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, disponiendo para el efecto de un sistema de informática;

-Igualmente, para ordenar la realización de estudios que permitieran conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, y para conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral (artículo 89);

-Adicionalmente, se ampliaron las facultades de los consejos locales y distritales, para hacer la declaración de validez de la elección y para expedir las constancias correspondientes a las fórmulas ganadoras de candidatos a senadores y diputados de mayoría relativa respectivamente; y se faculta a las juntas locales y distritales para calcular los topes para las campañas de senadores y diputados (artículos 105 y 110).

-Otra modificación importante de la reforma es la relativa al padrón electoral, en la que se amplió el plazo para la revisión de las listas nominales de electores por parte de los partidos políticos, y se precisaron mecanismos y procedimientos que el Instituto Federal Electoral hubo de seguir en la depuración del mismo, y se permitió al Instituto manejar con estricta confidencialidad los datos contenidos en dicho padrón, excepto en casos de juicios, recursos o procedimientos, donde el Instituto sea parte (artículos 144, 156 a 160 y 163).

Por cuanto al proceso electoral, las reformas introdujeron las siguientes modificaciones:

-El director general o los vocales ejecutivos, locales o distritales, deberían hacer pública la conclusión del registro de candidaturas, informando los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos (artículo 179);

-El presidente del Consejo General podía solicitar a las autoridades competentes, los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como para candidatos a presidente de la República (artículo 183);

-Se imponía la obligación a quien solicitara y ordenara la publicación por cualquier medio, de encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, de entregar copia del estudio completo al director general del Instituto (artículo 190);

-Se prohibía publicar o difundir resultados de encuestas o sondeos de opinión, respecto de preferencias electorales de los ciudadanos, durante cinco días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas (artículo 190);

-Se creó la figura del coordinador de sección para garantizar la instalación de la casilla ante la ausencia del presidente (artículo 213);

-Se eliminó la obligación de presentar identificación adicional para poder votar (artículo 217);

-Se estableció la diferencia entre votos nulos y boletas sobrantes, y se fijaron los mecanismos para inutilizar estas últimas, y se precisó el concepto de voto válido (artículos 227, 229 y 230);

-Se determinó que los consejos distritales adoptaran las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones se entregaran en los plazos establecidos y se recibieran en forma simultánea (artículos 238 y 243);

-Se facultó al director general para transmitir los resultados en forma previa a los preliminares con base en el sistema de informática (artículo 89 en relación con el 243, incisos a) y b), párrafo 1).

-Para las elecciones de 1994 se cambió el orden del cómputo distrital, para empezar por la elección para presidente de la República, y seguir con la de diputados y senadores (artículo 246).

C) La justicia electoral

En virtud de las reformas por las que se eliminó a los colegios electorales del poder Legislativo, se otorgaron mayores facultades al Instituto Federal Electoral, en primera instancia, para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores de mayoría, y otorgarles las constancias respectivas a las fórmulas ganadoras; así como para hacer la asignación de senadores de primera minoría y la declaratoria de validez y correspondiente asignación de diputados de representación proporcional.

En consecuencia, se regularon los medios de impugnación que se podían interponer ante las salas del Tribunal Federal Electoral contra la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores (Libros sexto y séptimo).

Se facultó al Tribunal Federal Electoral para hacer uso de medidas de apremio y se dispuso que los criterios fijados por la sala de segunda instancia y central constituyen jurisprudencia (artículos 246, 266, a 268, 273, 274 y 337), aunque la Ley es oscura por cuanto a la forma de fijar estos criterios, ignorándose si se haría por tesis o por número de cargo, etc.

Se mantuvo la desconcentración de la administración de justicia electoral, con una sala central permanente y cuatro salas regionales, y se atribuyó al pleno del Tribunal la expedición de su reglamento Interior (el cual fue reformado el jueves 9 de junio de 1994) y la elección del presidente del Tribunal (artículos 265 y 267).

En relación con el artículo 41 Constitucional reformado, se precisó el funcionamiento de la sala de segunda instancia, indicando su fecha de instalación y conclusión de actividades (artículo 268).

Se contempló la creación de un centro de capacitación judicial electoral, encargado de organizar actividades académicas y de investigación para la difusión del derecho procesal electoral (Artículo 282).

Cabe señalar que el sistema contencioso electoral no varió mucho del previsto en el Código de 1990, en el se establecieron los medios de impugnación siguientes:

a) Revisión y apelación, que se pueden interponer durante el intervalo de dos procesos electorales federales ordinarios, y

b) Revisión, apelación, inconformidad y reconsideración, que se pueden interponer durante los procesos electorales.

Se estableció el recurso de reconsideración, del cual conocería la sala de segunda instancia respecto de las resoluciones de las salas del propio Tribunal que recaigan sobre los recursos de inconformidad, siempre y cuando los partidos políticos hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección, en los términos del tercer párrafo del artículo 60 Constitucional. Este recurso es de carácter excepcional, pues sólo procedería cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo justificara (artículos 295, 300, 301, 303, 310, 313, 315, 316, 318, 319, 323, 331 y 335 A).

En lo relativo al sistema de medios de impugnación se estableció lo siguiente:

-Se precisaron los órganos competentes para resolver recursos durante el intervalo entre dos procesos electorales

federales ordinarios, como durante tales procesos (artículos 299 y 300);

-Se reconoce el derecho de las organizaciones o agrupaciones políticas para recurrir ante el Tribunal, en caso de lo que sea negado el registro como partidos políticos, y a los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones del Registro Federal de Electores que les causen perjuicio (artículo 301);

-Se posibilitó a los partidos políticos para ser representados mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultado estatutariamente para ello y se señalaron las reglas para el recurso de reconsideración (artículo 301);

-Se precisaron los plazos y términos para la interposición de los medios de impugnación (artículos 302 a 304);

-Se establecieron las reglas para las notificaciones de las resoluciones dictadas por la sala de segunda instancia del Tribunal (artículo 312);

-Se permitió al candidato actuar como coadyuvante del respectivo partido político (artículo 312);

-Se previó el desechamiento de recursos que se consideraran frívolos y notoriamente improcedentes (artículos 313);

-Se regularon las causas de procedencia para el sobreseimiento de los recursos (artículo 314);

-Se dispuso que en ningún caso la interposición de los recursos suspenderían los efectos de los actos o resoluciones impugnados (artículos 316 y 317);

-Se precisaron los requisitos que deberían satisfacer los partidos políticos cuando actuaran como terceros interesados (artículo 318);

Se adicionó un capítulo decimoprimer para regular el derecho de los trabajadores del Instituto Federal Electoral para demandar la intervención de la sala central, a fin de que se dirimieran las controversias laborales que se suscitaban en el propio Instituto; se reguló la posibilidad de que el personal del órgano jurisdiccional se inconformara ante el pleno del Tribunal en el caso de que sea sancionado.

Por lo que se refiere a esta nueva sala de segunda instancia, el artículo 268 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reformado señalaba que la misma se instalaría para iniciar sus funciones en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y las concluiría a más tardar el 30 del mes de septiembre.

La sala de segunda instancia sólo conocería de la procedencia del recurso de reconsideración, el cual se podía interponer dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución de fondo impugnada de la sala central o regional; y dentro de las 48 horas siguientes, contados a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto haya realizado la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (artículo 303).

Los partidos políticos podían interponer este recurso para impugnar (artículo 295) resoluciones de fondo de las salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgrimieran agravios en virtud de los cuales se pudiera practicar una resolución por la que se pudiera modificar el resultado de la elección; o contra la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realizara el Consejo General del Instituto.

En términos de lo dispuesto por el artículo 333, fueron presupuestos de este recurso: a) que la resolución de la sala central o regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o hayan otorgado indebidamente la constancia de mayoría o validez, o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o haya anulado indebidamente una elección; b) que el Consejo General del Instituto, 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 la Ley de la materia.

Las resoluciones que emitiría la sala de segunda instancia tendrían por efecto: anular la elección, revocar la anulación de la elección; otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos; asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos; o corregir la asignación de diputados según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Las resoluciones que recayeran a los recursos de reconsideración eran definitivas e inatacables.

Los recursos fueron resueltos por mayoría simple de los integrantes de dicha sala, en el orden en que fueran listadas a más tardar tres días antes de que se instalaran las Cámaras del Congreso de la Unión.

5.4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

En un estado de derecho la legalidad es el marco de la democracia, de donde se concluye que nadie debe realizar sus objetivos por encima o al margen de la Ley.

Como consecuencia del conflicto armado en el estado de Chiapas, el viernes 27 de enero de 1994, los partidos políticos regionales y sus candidatos a la presidencia de la República suscribieron un compromiso por la paz, la democracia y la justicia, con el firme propósito de que la elección federal de 1994 fuera imparcial, transparente, limpia, objetiva y aceptable tanto para la sociedad como para las organizaciones políticas.

Derivado de estos acuerdos básicos, los partidos políticos llegaron a los siguientes compromisos para una elección confiable: imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales; garantías de equidad en los medios de comunicación; impedir el uso de los recursos públicos a favor de cualquier partido; revisar el sistema de financiamiento; examinar si la reforma al Código Penal federal entrañaba restricciones a los derechos políticos fundamentales; proponer a la Procuraduría General de la República el nombramiento de un fiscal especial para perseguir delitos electorales, y previo consenso de los partidos y de considerarse necesario, convocar a un periodo de sesiones extraordinarias del Congreso para efectuar una nueva reforma electoral.

Para la aplicación de estas decisiones fue preciso realizar algunas adecuaciones legales, razón por la cual el 19 de marzo la Comisión Permanente convocó al Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinarias cuya apertura se realizó el 22 de marzo para el análisis de la iniciativa de reformas a la legislación electoral y al artículo 41 Constitucional, así como de la iniciativa de reformas y adiciones al título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Es importante señalar que esta convocatoria para efectuar la reforma electoral, fue aprobada únicamente por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, es decir, tres de los seis partidos políticos

nacionales representados en la Cámara de Diputados y considerados los más importantes en razón de la votación alcanzada, lo que despertó airadas protestas de los partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y más aun del resto de los partidos minoritarios como el Partido Demócrata Mexicano, del Trabajo y Verde Ecologista de México, lo que originó la censura e inconformidad de todas las agrupaciones políticas excluidas.

Para muchos, esta acción fue violatoria del artículo 41 Constitucional, al descartar la participación de los partidos minoritarios, considerando que la Ley fundamental del país establecía la igualdad de derechos de las organizaciones políticas, porque todas ellas constituyen instituciones de interés público.

En concordancia con lo expresado en el compromiso partidista, la propuesta de reforma se concretó en cuatro puntos para dar transparencia a los comicios que se aproximaban: imparcialidad de los órganos electorales mediante nueva estructura, revisión del padrón electoral, visitantes extranjeros y tipificación de nuevos delitos electorales.

El 19 de abril se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 Constitucional, las que fueron aprobadas por 399 votos a favor, 35 en contra y una abstención¹⁰² para quedar como sigue:

"Artículo 41.....
.....
.....
.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público

¹⁰² Información tomada del Diario "Excelsior", de fecha 24 de marzo de 1994

autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la Ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la Ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

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

De lo expuesto se desprende la introducción de la figura del consejero ciudadano en sustitución del consejero magistrado, y la representación paritaria de cada uno de los partidos políticos, con lo que prácticamente la reforma delegó el peso total de las decisiones de las elecciones a miembros de la hoy llamada sociedad civil.

Los consejeros ciudadanos ya no tendrían que ser necesariamente abogados, fueron propuestos por las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados, -ya no por el presidente de la República-, y fueron designados por las dos terceras partes de sus integrantes presentes, lo anterior, con el objeto de que dichos nombramientos contaran con el respaldo de los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios.

Se mantuvo la participación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y para fortalecer la participación de ciudadanos provenientes de distintas profesiones y experiencias y se suprimió el requisito de poseer título profesional de abogado para aspirar a ocupar el cargo de consejero magistrado, y en consecuencia modificar esa denominación por la de consejero ciudadano.

Se creó la fiscalía especial para la investigación de delitos electorales, y se nombró como subprocurador al Dr. Ricardo Franco Guzmán.

Con la denominada "ciudadanización" de los órganos, el gobierno apostaba de manera decisiva a dejar atrás la subcultura del fraude anticipado y la querrela en torno a las

autoridades electorales, lo cual trajo como consecuencia la solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral. Esto de hecho ha sido una vieja demanda de la oposición que comienza a tomar forma con la nueva composición de los órganos electorales en 1996.

Como un avance significativo en el proceso de perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, es pertinente señalar que el primer antecedente en México, en cuanto a la participación de consejeros ciudadanos en la integración de los órganos electorales lo encontramos en el estado de San Luis Potosí, como consecuencia de la reforma a la Ley electoral de noviembre de 1991 a iniciativa del entonces titular del ejecutivo estatal, Ing. Gonzalo Martínez Corbalá, mediante la cual se incorporan al consejo estatal electoral, nueve consejeros ciudadanos que fueron electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a fin de favorecer la imparcialidad del citado órgano electoral.

Es importante subrayar que dentro del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos siguieron contando con voz pero sin voto, lo que no implicó pérdida en sus atribuciones, sino que fortaleció el criterio de imparcialidad como característica que rige los trabajos del Consejo General, así como de sus demás órganos. Adicionalmente, se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es decir, del Secretario de Gobernación, junto con el del director y secretario general, así como el del representante de cada uno de los nueve partidos, que no tuvieron derecho a voto, sólo a voz.

5.5. LOS DELITOS ELECTORALES

El derecho penal regula, tan sólo el *mínimo ético* del acontecer, y por ello vuelca su atención a aquellas conductas que resultan altamente intolerables al conglomerado social. El *ius Puniendi* del Estado y el derecho de las sociedades a

repudiar y sancionar algunas conductas que la lesionan gravemente, se fundan en la posibilidad de que la amenaza de pena inhiba agresiones y faltas.

Es claro que la democracia mexicana no se funda en el derecho penal electoral, sino que cuenta con protagonistas maduros -instituciones electorales, partidos políticos y electorado- dispuestos a hacerla realidad, apoyándose en un marco legislativo moderno desde su nivel Constitucional hasta el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.

La legislación sobre delitos electorales encuentra su justificación en el principio racional de mantener la pureza del sufragio a través de todos los medios lícitos, incluyendo el ejercicio del poder coercitivo del Estado, pues sólo mediante el libre ejercicio del voto, se da base a la forma representativa del gobierno democrático, republicano y popular.

En la legislación mexicana producto de la Revolución, la sanción del Estado a conductas en materia electoral, no es una total innovación.

En efecto, delitos de esta naturaleza han sido previstos en las Leyes electorales de 1918, 1946, 1949 y 1973 aunque dejaron de existir en la LFOPPE de 1977 y en el Código Federal Electoral de 1987, para ser reincorporados al Código Penal en esta década.

El derecho penal electoral en la actualidad, originado en las reformas legislativas de 1990, 1994 y 1996, cuenta con un catálogo de tipos penales para salvaguardar nuestros intereses y bienes más preciados, al lado de la vida y la libertad, democracia y la soberanía popular. Es importante hacer la aclaración, de que en este capítulo solo comentaremos acerca de la legislación penal hasta la reforma de 1994, reservándonos la mención de la reciente reforma de 1996 para el capítulo siguiente.

El Código Penal asume un carácter específico, sancionador y preventivo; más que un contexto democrático en sí, sólo pretende tutelar y regular el proceso electoral mismo y en última instancia protegerlo, sancionando las conductas que obstaculizan, impiden o dificultan la libertad de los electores o falsean el resultado comicial.

Bajo el rubro "Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos" se adicionó un título vigésimo cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; publicado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor al día siguiente. La adición al Código Penal en materia de delitos electorales comprende diez artículos, del 401 al 410, dedicados a definir las conductas ilícitas que la moderna política criminal en la materia ha dictado.

El legislador decidió clasificar en la estructura normativa a los delitos en cuanto a los posibles autores de las conductas ilícitas; así se contemplaron delitos comisibles por particulares, electores, ministros de cultos religiosos, funcionarios electorales y partidistas, servidores públicos, diputados y/o senadores electos y registradores del Registro Nacional de Ciudadanos.

En febrero de 1994 se concretó una profunda modificación a la normatividad penal electoral. Se incorporan nuevas hipótesis, se perfeccionan las anteriores y se incrementa la gravedad de las sanciones previstas para los que incurran en su comisión. Debe acotarse que la iniciativa de Ley surge por instancia de los partidos políticos nacionales, entre los cuales naturalmente actor importante fue el Revolucionario Institucional, dado que sin el voto legislativo de los integrantes de su fracción parlamentaria, no hubiera sido factible su aprobación en el Congreso de la Unión.

5.6. REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1994

“El pasado jueves 12 de mayo fueron aprobadas por la Cámara de Diputados las reformas, adiciones y derogaciones (sic) a 25 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que garantizan 49 cambios y adiciones (sic). La iniciativa de referencia fue aprobada en la Cámara de Diputados por 276 votos nominales a favor, contra dos votos de rechazo y 15 abstenciones provenientes de las fracciones parlamentarias del Partido Popular Socialista, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y la mitad de la diputación del Partido de la Revolución Democrática, que votó dividida.”

“Posteriormente, el viernes 13 del mismo mes, el Senado de la República aprobó por unanimidad el proyecto de decreto, con lo que se reglamentaron las reformas al artículo 41 Constitucional del pasado 23 de marzo”.¹⁰³

Las reformas aprobadas principalmente con el voto de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, se convirtieron en la tercera reforma electoral de ese sexenio que se realizó con la intención expresa de hacer mas transparentes las elecciones y en consecuencia, clarificar el proceso democrático.

Las dos primeras, 1989 y 1993, únicamente fueron aprobadas por el PRI y por Acción Nacional. Como anteriormente se señaló, esta reforma permite la participación de la hoy llamada sociedad civil, en los organismos de calificación electoral y la reestructuración de los órganos electorales para garantizar su imparcialidad.

Cabe señalar que desde las reformas electorales de 1989 - 1990, la organización de las elecciones federales recae en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ambas presididas por el Secretario de Gobernación como representante

¹⁰³ Revista “Proceso” No. 915 de fecha 16 de mayo de 1994, pág. 20

del poder Ejecutivo federal.¹⁰⁴ En virtud de la reforma en comento, este organismo sufrió las siguientes modificaciones:

-Se introdujo el principio de independencia en el Consejo General (máximo órgano de gobierno) del Instituto Federal Electoral, cuyos miembros eran propuestos por cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados.

-Desapareció la figura del consejero magistrado y se suplió por la de consejero ciudadano.

-En el consejo sólo habría once votos (artículo 74): seis de los consejeros ciudadanos, dos de los consejeros del Senado y dos de los miembros de la Cámara de Diputados, representantes de la mayoría y la primera minoría, en cada caso; y uno del presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral -Secretario de Gobernación-, quien no tuvo derecho al voto de calidad (artículo 79).

-Los consejeros de cada uno de los partidos políticos representados en el Consejo General perdieron su derecho a voto, y sólo conservaron el de voz.

-Para seleccionar a los consejeros ciudadanos, que durarían en su encargo 8 años, cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados tuvo derecho a presentar hasta cuatro candidatos; una comisión dictaminadora realizó una primera selección de hasta doce, de entre las cuales el pleno de las Cámaras de Diputados y Senadores votaron.

Para ser elegido se necesitaban dos tercios de los votos, ya no se requería ser abogado, aunque se necesitaba título profesional o estudios equivalentes, tener conocimientos en materia político-electoral, tener un mínimo de 30 años (antes eran 35) y no haber desempeñado un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político con tres años de anterioridad a la designación (antes el límite era de cinco años),

¹⁰⁴Hasta la reforma Constitucional de 1996, la cual expondremos en el capítulo siguiente

igual que en el caso del director general del Instituto Federal Electoral (artículo 76).

-Se amplió el derecho de los ciudadanos mexicanos para participar como observadores de todo el proceso electoral y no sólo el día de los comicios.

-Se atribuyó al Consejo General del Instituto Federal Electoral la facultad de sentar bases y criterios para invitar, atender e informar a los "visitantes extranjeros" y se regularon las funciones del Consejo General, de las juntas locales ejecutivas y de los consejos distritales, entre las que destacan fijar el tope máximo de los gastos que los partidos políticos podían erogar en sus campañas a presidente de la República, senadores y diputados.

-Se previó la instalación de hasta cinco casillas especiales, cuyo número y ubicación fue determinado por el consejo distrital, en atención a características territoriales, demográficas y geográficas. Cabe aclarar que esta circunstancia fue modificada por acuerdo del Consejo General y fue uno de los aspectos más problemáticos de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994.

-Se modificaron las bases para la elección de los magistrados del Tribunal Federal Electoral, para adecuarse a los términos del párrafo decimoséptimo y decimonoveno del artículo 41 Constitucional, señalando que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de magistrados para las salas central y regionales del Tribunal; de entre esos candidatos, la Cámara de Diputados elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y las propuestas señalarán los candidatos para cada sala (artículo 269).

Por cuanto a las ausencias definitivas de los magistrados de las salas central y regionales, se estableció que serían cubiertas en el orden que señalara la Cámara de Diputados o,

en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al elegir a los magistrados suplentes.

-Se previó la integración de una comisión de justicia cuando se considerara que había lugar a la remoción de alguno de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto o magistrados del Tribunal, por incurrir en las conductas graves que señalaba la Ley (artículo 272), a solicitud del presidente del Consejo General del Instituto, con el apoyo de cuando menos tres consejeros más, o el presidente del Tribunal Federal Electoral.

-Por último, con el propósito de dar equidad a los derechos de los representantes populares, a los que sus partidos políticos designaran candidatos para buscar otros puestos de elección popular, se eliminó el requisito de solicitar licencia para separarse de las funciones de diputado o de senador para contender al puesto de representante a la Asamblea del Distrito Federal, y de éstos para contender por un escaño del Congreso de la Unión (artículo 347).

Por lo que respecta a los artículos transitorios se establece que los consejeros magistrados que integraban el Consejo General del Instituto Federal Electoral, continuarían en su cargo, hasta en tanto no fueran nombrados los consejeros ciudadanos que habrían de integrarse al propio Consejo General. Adicionalmente, los partidos políticos nacionales recibirían la lista nominal de electores definitiva, en cintas magnéticas, el 30 de junio, e, impresas en papel, el 21 de julio de 1994.

Es importante señalar que el carácter mixto del órgano electoral encargado de conducir el proceso electoral constituyó una auténtica conquista no sólo de los partidos políticos, sino de la población, de hecho, la presencia de representantes de los partidos políticos y de la ciudadanía en el Consejo General hizo que las decisiones no se cargaran al lado gubernamental o favorecieran a un partido.

De acuerdo al pacto de civildad suscrito por los partidos políticos, a que se hizo referencia, se autorizó la presencia de observadores nacionales, pero por vez primera se permitió la presencia de visitantes extranjeros que pudieron testimoniar las elecciones del 21 de agosto, los que debieron sujetarse a lo establecido por las Leyes mexicanas y a algunas pautas para el desempeño de sus funciones.

Bajo estas premisas, el otrora Secretario de Gobernación, ex embajador en Francia, y muy querido profesor de nuestra Facultad, Dr. Jorge Carpizo McGregor, solicitó formalmente la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el fin de que una misión de expertos de este organismo conociera el sistema electoral mexicano, emitiera un informe sobre el mismo y proporcionara además asistencia técnica a grupos de observadores electorales nacionales.

Para tales efectos, el director de la unidad de asistencia electoral de la ONU -Horacio Boneo- acordó iniciar un programa de colaboración con el propósito de que la ONU coadyudara proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la solicitaran y que estuvieron presentes durante la jornada electoral de 1994 para "asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad".¹⁰⁵

Al respecto, cabe señalar que el entonces director general del Instituto Federal Electoral, Lic. Arturo Nuñez Jiménez, aclaró que la Organización de las Naciones Unidas no haría observación electoral directa, en consideración a que los comicios mexicanos no ponían en riesgo la paz internacional o la seguridad regional, ni se consideraba que estuviera en riesgo la paz social y la estabilidad del país, reafirmando que el grupo de expertos sólo emitiría un reporte técnico, un diagnóstico sobre el grado de desarrollo, organización, metodología y equipo tecnológico en que se encontraba el sistema comicial mexicano, para posteriormente, dar asistencia técnica al respecto.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Periódico "El Universal" de fecha 12 de mayo de 1994, pp. 1 y 26

¹⁰⁶ Periódico "El Sol de México" de fecha 14 de mayo de 1994, pág. 1 y 20

Para finalizar, se precisa señalar que el jueves 28 de mayo de 1994, el pleno de la Cámara de Diputados, con la participación de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PARM, eligió a Fernando Zertuche Muñoz, Ricardo Pozas Horcasitas, José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, Santiago Creel Miranda y José Woldenberg Karacousky, como los consejeros ciudadanos que participaron como integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el proceso electoral de ese año.

Estas personalidades tuvieron a su cargo la trascendente labor de efectuar el cómputo total de la elección de diputados de representación proporcional, hacer la declaración de validez de su elección, determinar su asignación para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, así como determinar el tope máximo de gastos de campaña que pudieron erogar los partidos políticos en la elección del presidente de la República, y determinar los valores que fueron tomados en cuenta para lo conducente en la elección de diputados de mayoría relativa por los consejos distritales.

5.7. DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹⁰⁷

El jueves 14 de julio de 1994, la Cámara de Diputados aprobó por 323 votos a favor y 21 en contra del Partido de la Revolución Democrática la Ley de referencia, que deroga a la anterior del mismo nombre expedida el 25 de mayo de 1979, y reformada el 28 de diciembre de 1981 y cuyas reformas más importantes se pueden resumir básicamente en los siguientes puntos:

I. Actualiza la integración de la Cámara de Diputados con los doscientos diputados electos mediante el principio de representación proporcional.

¹⁰⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994

II. Especifica la nueva integración de la Cámara de Senadores que se amplió de 64 a 128 legisladores, a razón de cuatro por cada entidad federativa.

III. Define los dos periodos de sesiones del Congreso, el primero a partir del 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre, y el segundo que inicia el 15 de marzo y hasta el 30 de abril. Pero que se observará hasta el 2º periodo de sesiones ordinarias correspondiente al primer año de ejercicio de la LVI Legislatura, de acuerdo con el artículo segundo transitorio. En consecuencia el informe presidencial volverá a ocurrir el 1º de septiembre.

IV. Regula la participación de los legisladores federales de cada uno de los partidos políticos previo al informe del Presidente de la República, pero dispone que durante él no procederán intervenciones o interrupciones. Esta disposición ha generado críticas agrias por parte de la oposición, la cual nunca la ha respetado.

V. Incorpora lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna al disponer, que en caso de que llegada la fecha del periodo presidencial no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo de interino el ciudadano que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la Comisión Permanente.

VI. Faculta al Congreso de la Unión para que estando presentes por lo menos las dos terceras partes del total de legisladores se constituya en colegio electoral y pueda nombrar un presidente interino de la República "en escrutinio secreto y por mayoría de votos".

VII. La Ley dispone que cuando la falta del titular del poder Ejecutivo sea por más de 30 días y en el caso de que el Congreso de la Unión no estuviere reunido, corresponde a la

Comisión Permanente resolver sobre la licencia y designación del presidente interino.

VIII. En concordancia con lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la calificación de las elecciones corresponde a los consejos distritales y locales en la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, respectivamente, la que puede ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral y sus fallos son definitivos e inatacables.

IX. Modificó las bases de la calificación de la elección presidencial, la que si bien, siguió correspondiendo a la Cámara de Diputados, en 1994 se realizó únicamente con base en los resultados asentados en las actas oficiales de cómputo distrital y en las resoluciones de las salas central y regionales del Tribunal Federal Electoral, recaídas sobre los recursos de inconformidad.

La Ley conformada por 113 artículos y diez transitorios, constituyó un punto de partida para mejorar la normatividad interna del Congreso de la Unión, la cual se vio notablemente afectada en razón de la supresión de los colegios electorales para la calificación de la elección de los integrantes del poder Legislativo.

5.8. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EL 26 DE JULIO DE 1994 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Para finalizar este capítulo y como corolario de las reformas Constitucionales de 1994, en este caso el artículo 122 fracción I, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual recoge los trabajos de la comisión plural que para el mismo se realizó y en la que participaron diputados federales, representantes a la Asamblea y dirigentes de los diferentes partidos políticos que concurren en la Asamblea, y que consagra entre otras importantes disposiciones

el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que hasta entonces realizaba libremente con el apoyo de la Constitución el Presidente de la República.

La Ley disponía que debía seleccionarlo de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores, electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que obtuviera la mayoría de asientos en la Asamblea.

Dicho nombramiento debería ser sometido a la Asamblea para su ratificación en un plazo de cinco días y de no ser ratificado en el mismo plazo, por el voto de la mayoría de los presentes, el senado debería realizar el nombramiento definitivo del Jefe del Distrito Federal, pero no podría elegir a un legislador que hubiere sido rechazado previamente para el cargo.

Cabe destacar que esta forma de designar al Jefe del Distrito Federal nunca se llevó a cabo, pues en virtud de las diferencias de criterios y de las siempre difíciles negociaciones entre los partidos políticos, y en aras de encontrar el tan ansiado camino a la democracia, se llevó a cabo una nueva reforma electoral en el año de 1996, la cual trajo como consecuencia que se modificaran las hipótesis previstas y descritas anteriormente para dicha elección, para que en 1997, se eligiera al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por voto universal, directo y secreto y a los delegados políticos a partir del año 2000.

Esta reforma será materia de algunos puntos del capítulo siguiente, incluyendo en las conclusiones finales, lo relativo a la última reforma del Estatuto en comento.

CAPÍTULO VI

Las Elecciones Federales de 1994 y la Reforma Electoral Federal de 1996

“Yo me he comprometido con la nación mexicana a hacer no una reforma para los partidos políticos, sino hacer con los partidos políticos, una reforma electoral del Estado Mexicano que asegure la prevalencia y el fortalecimiento de la democracia en nuestro país”.

Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León

6.1. LAS ELECCIONES FEDERALES Y EL COLEGIO ELECTORAL FEDERAL DE 1994

En este punto realizaremos una amplia explicación acerca de las elecciones federales de 1994, de la calificación de la elección presidencial y de los actos previos a la misma, de conformidad con la legislación vigente en ese entonces.

El artículo 74 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, erigirse en colegio electoral para calificar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la forma que determinara la Ley. Su resolución era definitiva e inatacable.

El artículo 19 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina que: "La Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión calificará y hará el cómputo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para presidente de la República, para lo cual, erigida en colegio electoral, declarará electo presidente al ciudadano que hubiese obtenido la mayoría de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado”.

El artículo 20 de la Ley citada establece que corresponde a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales preparar el dictamen de calificación respectivo, el cual se basará en los resultados asentados en las actas oficiales del cómputo distrital y, en su caso, en las resoluciones de las salas central y regionales del Tribunal Federal Electoral, recaídas sobre los recursos de inconformidad previstos en la Ley de la materia.

El último párrafo del propio artículo 20 prevé que, una vez verificados los requisitos de elegibilidad de los candidatos y hecho el cómputo total de los votos emitidos en todo el país, la Cámara de Diputados declarará la validez de la elección y que es presidente de los Estados Unidos Mexicanos el candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos en los comicios que se califican.

I. Calificación de la elección

De conformidad con el marco Constitucional y legal vigente en 1994, para calificar la elección presidencial y determinar la validez de la elección y sus resultados, el colegio electoral debió verificar que las diversas etapas del proceso electoral se hubiesen apegado estrictamente a la Ley. Ello, sobre la base de la documentación electoral generada a lo largo del proceso electoral, que fue del conocimiento de los partidos políticos.

En esa virtud, conviene hacer un recuento de los principales actos desarrollados en las diversas etapas que comprendió el proceso electoral.

Para este efecto, procederemos a la relación de esos eventos y a las consideraciones de valor que nos merecen, incluyendo en un apartado especial las estimaciones contenidas sobre esta misma materia en la información de los consejeros ciudadanos que fue remitida a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados para efectos de la calificación, conforme a lo dispuesto por el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en 1994.

a) Actos previos

1. Conforme lo dispone el artículo 41 Constitucional, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce a través del Instituto Federal Electoral -organismo público autónomo- dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

El Instituto Federal Electoral es autoridad en materia electoral, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y agrupa en forma integral y directa, las actividades relativas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, los cómputos y otorgamiento de constancias, la capacitación electoral y educación cívica y la impresión de materiales electorales, así como las relativas a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

En la propia Constitución General se previó un sistema de medios de impugnación, que otorgó definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizó que los actos y resoluciones se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Federal Electoral, que es también un órgano autónomo, constituyó la máxima autoridad jurisdiccional electoral, competente para resolver en forma definitiva e

inatacable, en los términos de la Constitución y de la Ley, las impugnaciones que se presentaron en materia electoral.

2. Desde 1992 se iniciaron los trabajos de depuración integral al padrón electoral utilizado en las elecciones federales de 1991. En dicho padrón constan los nombres de los ciudadanos que presentaron su solicitud de incorporación al mismo y la expedición de la credencial para votar con fotografía.

Los trabajos referidos se realizaron conforme al programa de depuración integral del padrón electoral y nueva credencial para votar con fotografía, cuyos objetivos principales fueron los de contar con un padrón confiable para las elecciones de 1994 y con una credencial para votar que fuera prácticamente infalsificable gracias a la incorporación de mayores elementos de seguridad y control.

Este programa incluyó, entre otras tareas, la compulsión documental para verificar los datos de las solicitudes de inscripción; la consolidación del marco cartográfico electoral para ubicar correctamente el domicilio de los ciudadanos inscritos; la tecnificación de la base de datos del padrón mediante su captura en cintas magnéticas; la actualización y depuración permanentes, mediante diversas campañas en las cuales el Instituto Federal Electoral convocó a los ciudadanos a solicitar su inscripción, a notificar cambios de domicilio, a rectificar sus datos o bien a solicitar la reposición de su credencial por extravío y, en su caso, mediante la cancelación de las solicitudes de inscripción improcedentes.

A solicitud de los partidos políticos, la Comisión Nacional de Vigilancia, prevista por las disposiciones legales aplicables e integrada con la participación paritaria de los partidos políticos, acordó la realización de la verificación nacional muestral relativa al padrón electoral y listas nominales, mediante el cotejo de los datos de una muestra representativa con los documentos fuente del propio padrón y la realización de visitas domiciliarias para obtener información directa de los ciudadanos.

La Comisión Nacional de Vigilancia aprobó, en julio de 1994, los resultados de estos trabajos que reflejaron un rango de consistencia del padrón electoral que va de un mínimo de 96.1 por ciento a un máximo de 97.6 por ciento. Igualmente y a fin de superar las eventuales fallas oportunamente advertidas por los partidos, se realizaron diversos procesos de verificación de los programas de fotocredencialización.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 160 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos contaron, en el seno de la Comisión Nacional y de las comisiones locales de vigilancia, a petición de ellos mismos, con equipos que les permitieron tener acceso permanente a la información contenida en el padrón y las listas nominales, desde un año antes de la fecha de la elección.

Para contar con un elemento más sobre el nivel de consistencia del padrón electoral, en febrero de 1994 la autoridad electoral ordenó la realización de una auditoría externa. Esta auditoría se adjudicó mediante licitación pública a ocho empresas privadas, una de las cuales fungió como integradora de los trabajos respectivos.

Asimismo, el Consejo General creó el Consejo Técnico del Padrón Electoral encargado de la supervisión, evaluación y seguimiento del desarrollo y resultados de la referida auditoría externa. Este órgano se conformó con diez científicos de reconocido prestigio y reputación, provenientes de diversas instituciones de educación superior y centros de investigación, designados por el propio Consejo General.

La auditoría externa al padrón electoral, consideró la realización de cuatro procesos de evaluación a los instrumentos electorales, para fundamentar, en su caso, su nivel de certeza y confiabilidad: auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización; revisión de aspectos informáticos; verificación muestral de consistencias-inconsistencias de la base

de datos-almacén-ciudadanía; y balance de los formatos de credencial.

Los resultados de la auditoría señalaron que el padrón contaba con una consistencia del 97.42%. El consejo técnico referido, por unanimidad, consideró válido el proceso de auditoría externa.

En síntesis, el padrón electoral fue objeto de treinta y ocho verificaciones de diversa naturaleza y cobertura. De esta manera, el padrón electoral utilizado en las elecciones federales de 1994, fue un padrón sustancialmente nuevo, derivado de un esfuerzo global del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad y no de una revisión y/o modificación segmentada, el cual, con diez votos a favor y uno en contra, fue declarado válido y definitivo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 20 de julio de 1994.

3. Para las elecciones federales de 1994 se expidió una nueva credencial para votar, con elementos de seguridad innovadores en relación con los sistemas de control e identificación utilizados en los procesos anteriores, entre los cuales destaca la fotografía del titular. La elaboración de estas credenciales se realizó mediante licitación pública internacional, con lo cual se aseguró el cumplimiento oportuno y adecuado de la incorporación de la fotografía del ciudadano en la nueva credencial.

Con el objeto de permitir a más de 40 millones de mexicanos la obtención de su credencial se instalaron, en diversas etapas, más de 17 mil módulos en todo el territorio nacional, a donde acudieron los ciudadanos a solicitar cualquiera de los servicios que, conforme a sus atribuciones, proporcionó el Registro Federal de Electores.

Durante el desarrollo del programa, para expedir y entregar la credencial para votar con fotografía, se instalaron centros de orientación ciudadana que permitieron informar y orientar de

manera personalizada e inmediata a la ciudadanía, sobre los procedimientos y requisitos para inscribirse en el padrón electoral, obtener la credencial, solicitar cambios de domicilio y reposiciones y efectuar corrección de datos. Asimismo, mediante un amplio y diferenciado uso de los medios de comunicación social, se informó, orientó y motivó a la población acerca de las características y desarrollo de dicho programa.

Todo lo anterior permitió que de noviembre de 1992 a junio de 1994, en nuestro país se expidieran credenciales para votar con fotografía a más de 45.7 millones de ciudadanos.

4. El artículo 173, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispuso que, previo al inicio del proceso electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinara el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y el número de diputados que por el principio de representación proporcional deben elegirse en cada una de ellas.

En observancia de dicha disposición, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión celebrada el 9 de septiembre de 1993, acordó mantener para las elecciones federales de 1994, el mismo ámbito territorial, el mismo número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional en cada circunscripción y las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, aprobadas para el proceso electoral federal de 1991.

5. En términos de lo dispuesto por el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral federal de 1994 se inició con la sesión que celebró el Consejo General del Instituto Federal Electoral del día 7 de enero. Por su parte, los consejos locales y distritales del propio Instituto Federal Electoral, se integraron e instalaron en tiempo y forma, durante los meses de enero y febrero, respectivamente.

Los órganos colegiados del Instituto a nivel central, estatal y distrital sesionaron un total de 4,894 ocasiones, en las que se agendaron una gran variedad de asuntos de su competencia, se interpusieron 42 recursos de apelación para impugnar actos y resoluciones de estos consejos, de los cuales en cuatro recursos el Tribunal Federal Electoral declaró su procedencia y determinó la modificación de los actos o resoluciones.

6. Los nueve partidos contendientes en la elección presidencial de 1994, presentaron ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del plazo legal previsto en el artículo 176 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sus respectivas plataformas electorales para esa elección.

Dichas plataformas fueron registradas por el órgano electoral referido, lo cual se hizo constar mediante acuerdos que fueron publicados oportunamente en el Diario Oficial de la Federación.

7. Ante el mismo Consejo General del Instituto Federal Electoral los nueve partidos citados solicitaron, dentro del plazo legal del 1 al 15 de marzo de 1994, el registro de sus respectivos candidatos para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Con sus solicitudes, señalaron los datos y acompañaron los documentos a que se refiere el artículo 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previa verificación de la documentación legal exigida, el Consejo General celebró sesión el día 17 de marzo de 1994, en la cual procedió a registrar las candidaturas presentadas por los nueve partidos políticos a la elección presidencial. Este registro fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1994.

Los candidatos a la presidencia de la República registrados por los nueve partidos políticos en la fecha antes indicada, fueron: Partido Acción Nacional, Diego Fernández de

Cevallos Ramos; Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio Murrieta; Partido Popular Socialista, Marcela Lombardo Otero; Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Rafael Ignacio Aguilar Talamantes; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Alvaro Pérez Treviño González; Partido Demócrata Mexicano, Pablo Emilio Madero Belden; Partido del Trabajo, Cecilia Soto González; y por el Partido Verde Ecologista de México, Jorge González Torres.

Con motivo del fallecimiento del Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, acaecido el 23 de marzo de 1994, el organismo político antes mencionado, solicitó, con fundamento en el numeral 181 del Código de la materia, la sustitución de la candidatura para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en favor del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 13 de abril del mismo año, se resolvió favorablemente la solicitud de sustitución, habiéndose publicado el acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1994.

8. Durante el proceso electoral de 1994, el diálogo entre los partidos políticos y la decisiva participación de la sociedad contribuyeron al avance de la democratización de nuestro sistema político. Así, por ejemplo, el 27 de enero de 1994, ocho de los nueve partidos contendientes y sus candidatos a la presidencia de la República, adoptaron un compromiso político denominado "Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia", el que inspiró diversas reformas Constitucionales y legales.

Parte de este compromiso fue también ratificado por un sector importante de la sociedad, en los llamados "Veinte Compromisos para la Democracia", suscrito por los nueve candidatos a la presidencia. Posteriormente, en julio de 1994, ocho partidos firmaron el "Acuerdo por la Civilidad, la Concordia

y la Justicia en la Democracia”, en el cual se plasman, entre otros compromisos, los de participar en el proceso electoral con estricto apego a la Ley; buscar la equidad en la contienda; y promover el respeto entre los partidos y candidatos, rechazando la calumnia y la difamación como armas políticas.

9. En los meses de abril y mayo de 1994, ya iniciado el proceso electoral, se reformaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para fortalecer la autonomía e independencia de la autoridad electoral, perfeccionar el régimen de observadores nacionales y permitir visitantes extranjeros.

En virtud de estas reformas, las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral se trasladaron en medida importante a los seis consejeros ciudadanos nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, en lugar del presidente de la República.

Los partidos políticos conservaron su representación, ahora paritaria, con derecho a voz pero sin voto, por lo que las decisiones en dicho Consejo podían llegar a ser válidas, con el solo voto mayoritario de los citados consejeros ciudadanos. Esta transferencia de facultades a la sociedad operó también en los consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, en marzo del mismo año, se reformó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, para hacer más severo el régimen de delitos electorales previstos en el mismo.

A instancias de los partidos políticos y de la autoridad electoral, se creó dentro de la Procuraduría General de la República, la fiscalía especial para la atención de los delitos electorales. Esta unidad conoce de las denuncias relativas a presuntos delitos electorales, ejerce la acción penal, solicita órdenes de aprehensión, y exhortos o medidas precautorias, entre otros aspectos.

10. Además de entregar las listas nominales de electores a los partidos políticos para su análisis y verificación, los ciudadanos fueron convocados a auditarlas con el propósito de verificar sus datos en forma directa y personal. En cumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 156 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 1 al 20 de abril de 1994 se exhibieron las listas nominales de electores en las oficinas de las juntas distritales y en los módulos de atención al público. Este plazo se amplió diez días más por acuerdo del Consejo General.

En virtud de esta auditoría ciudadana, los electores pudieron constatar que se encontraban en las listas, que los datos anotados eran correctos, o bien, solicitar la rectificación de los mismos.

11. Por primera vez en un proceso electoral, los ciudadanos mexicanos, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 5, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pudieron ser acreditados como observadores en el desarrollo del proceso electoral y en especial, en el de la jornada electoral del 21 de agosto. Para tal efecto, las autoridades electorales pusieron a disposición de la ciudadanía los formatos para las solicitudes de acreditación, impartieron cursos de preparación e información y otorgaron las acreditaciones respectivas. De esta manera, más de 81 mil ciudadanos mexicanos pudieron observar, con esta calidad, las acciones de preparación y desarrollo de la jornada electoral en cualquier ámbito territorial de la República mexicana.

Las opiniones vertidas por los observadores nacionales expresaron un reconocimiento a la alta participación ciudadana, al haber acudido a sufragar el 77.75 por ciento de los electores potenciales; la mayoría de los informes que se conocieron por conducto del Instituto Federal Electoral, coincidieron, en líneas generales, en que la jornada electoral se llevó a cabo en paz y en apego a lo previsto en la Ley de la materia y que las irregularidades detectadas en el proceso electoral no afectaron

los resultados de dicho acto cívico, tomando en cuenta la magnitud y el porcentaje de participación en el mismo.

Asimismo, derivado de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, personas y organizaciones extranjeras pudieron conocer las modalidades del proceso electoral mexicano en cualesquiera de sus etapas, con sujeción a las bases y criterios que emitió el Consejo General. Para tal efecto, la autoridad electoral lanzó una convocatoria pública a fin de que, mediante solicitud por escrito, las personas físicas y/o jurídicas de derecho colectivo extranjeras interesadas, recibieran la acreditación respectiva.

De esta manera, según el informe de los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral, pudieron presenciar el proceso electoral mexicano representantes de organizaciones de alrededor de 40 países. Las opiniones de dichos visitantes y organizaciones, tienen puntos de coincidencia al señalar que el proceso electoral en nuestro país estuvo regulado y vigilado con un alto grado de detalle, en sus diversas fases.

12. Por mandato Constitucional, las mesas directivas de casilla se integraron por ciudadanos que recibieron la votación y realizaron el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales. La elección de los miembros de las mesas directivas de casilla se realizó mediante el sistema de doble insaculación a que se refiere el artículo 193 de Ley de la materia. Los ciudadanos elegidos fueron capacitados en los cursos diseñados para tal efecto por las autoridades electorales.

El mecanismo de selección aleatoria de los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla, consistió en un primer término, en llevar a cabo un sorteo público en el que resultaron sorteados los meses de noviembre y diciembre para que aquellos nacidos en dichos meses, conformaran el grupo de la primera insaculación. A fin de determinar el punto de partida para proceder a insacular a quienes en definitiva fungirían como funcionarios de mesas directivas de casilla, se hizo una segunda

selección aleatoria, habiendo resultado sorteada la letra "T" y las subsecuentes, en su caso. Satisfecho el procedimiento, quedaron integradas las mesas directivas de casilla con más de 770 mil funcionarios, entre propietarios y suplentes.

De conformidad con el informe del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los documentos que al mismo se integraron por acuerdo del propio Consejo, se advierte que de los 384,588 funcionarios electorales que actuaron (4 en cada casilla), 354,183, es decir, un 89.8 por ciento del total, provinieron del procedimiento normal de doble insaculación; 22,014, el 5.7 por ciento eran sustitutos que provinieron igualmente del listado utilizado en la segunda insaculación; 1,743 ciudadanos, el 0.5 por ciento, provinieron de la lista de la primera insaculación (ciudadanos nacidos en noviembre y diciembre); 2,035, un 0.5 por ciento más, fueron designados con base al total de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de la sección correspondiente; y solamente, 13,613 ciudadanos, un 3.5 por ciento del total de los funcionarios de mesas de casilla requeridos fueron habilitados el mismo día de la jornada electoral, con base en el artículo 213 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

13. Los consejos distritales del Instituto Federal Electoral determinaron, a propuesta de las juntas ejecutivas distritales, el número y ubicación de las casillas en las que ejercerían su derecho al voto los electores.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116, 192, 195 y 197 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los 300 consejos distritales determinaron la instalación de 63,419 casillas básicas, 30,682, contiguas, 687 especiales y 1,627 extraordinarias, dando un total de 96,415 casillas.

Cumpliendo con el mandato legal y con el propósito de informar a la ciudadanía sobre los domicilios donde se instalarían las casillas, así como el nombre de los funcionarios

que recibirían su sufragio, se fijaron las relaciones respectivas en los lugares más concurridos de cada uno de los 300 distritos electorales y asimismo, se publicaron encartes periodísticos (inserciones pagadas en periódicos de circulación nacional) hasta por tres ocasiones.

14. El Consejo General aprobó los formatos de la documentación electoral y los modelos de los materiales a utilizarse el día de la jornada electoral. Dentro de los primeros cabe destacar la innovación consistente en adherir un talón foliado a las boletas electorales, con el propósito de establecer mecanismos de seguridad en su impresión y distribución, conservando al mismo tiempo el secreto del voto.

En cuanto a los materiales, debe mencionarse el nuevo procedimiento de certificación de las características y propiedades del líquido indeleble con que se impregnó el dedo pulgar de los ciudadanos en el momento de ejercer su derecho al sufragio. Dicho líquido fue objeto de distintas pruebas, incluyendo una demostración pública de sus características, habiendo acreditado plenamente su eficacia el día de la jornada electoral.

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos registraron ante el consejo distrital correspondiente, el nombramiento de sus respectivos representantes en cada mesa directiva de casilla, así como de aquellos representantes generales que actuaron sobre grupos de diez o cinco casillas, según fueran éstas urbanas o rurales.

En conjunto, los nueve partidos políticos nacionales acreditaron a un total de 397,964 representantes.

b) Campaña electoral

1. La prerrogativa de los partidos políticos relativa al acceso a la radio y la televisión se hizo efectiva a través del

tiempo que le corresponde al Estado en los medios de comunicación social señalados, así como de los tiempos que los propios partidos contrataron con las empresas concesionarias, sin perjuicio de la cobertura noticiosa e informativa que dichas empresas realizaron sobre las diversas actividades de campaña.

Sobre el particular, cabe mencionar que se incrementó en un 180 por ciento, respecto al año electoral de 1991, el tiempo gratuito a los partidos políticos en los medios electrónicos de comunicación y que asimismo, el Instituto Federal Electoral apoyó a los partidos políticos pagando un total de 5,684 "spots" en radio durante el periodo del 30 de julio al 10 de agosto de 1994.

En relación con la contratación de tiempos en radio y televisión, y en cumplimiento con los preceptos legales aplicables, el Instituto Federal Electoral puso a disposición de los partidos políticos los catálogos de horarios y tarifas proporcionados por las estaciones concesionarias a fin de que dichos partidos comunicaran al propio Instituto las estaciones, horarios y canales en los que tenían interés de contratar tiempos.

El reparto y asignación de tiempos a contratar fue realizado por la autoridad electoral, de conformidad con las reglas precisas que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció para tal fin.

Asimismo, la comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral, en la cual participaron todos los partidos políticos, aprobó los lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión, orientados a garantizar a los partidos contendientes y a sus candidatos un tratamiento equitativo en los medios electrónicos de comunicación masiva, sin vulnerar la libertad de expresión consagrada en el artículo 6º Constitucional. Dichos lineamientos se entregaron a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral reiteró la conveniencia de vencer resistencias y, a través de diversos acuerdos, garantizar la función social de los medios de informar de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa, respecto de las diversas actividades de campaña, así como el respeto sin reserva a la vida privada y a los derechos de los partidos políticos, sus candidatos y militantes.

Como una contribución adicional para lograr la equidad en el acceso de los partidos contendientes a los medios de comunicación, se consiguió que algunas de las empresas concesionarias ofrecieran tiempos adicionales gratuitos para que dichos partidos, en igualdad de circunstancias, presentaran ante la ciudadanía sus plataformas y propuestas electorales. Ello atendió también a una reiterada demanda de la sociedad.

Finalmente, dicho Consejo General emitió un acuerdo consensuado con los representantes de los partidos políticos, en virtud del cual dichos partidos aceptaron el compromiso -que fue más allá de las limitaciones legales vigentes entonces- de suspender toda la propaganda electoral pagada en medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral, excepto en lo relativo a los cierres de campaña.

Asimismo, con el propósito de lograr mejores condiciones de objetividad y evitar eventuales ventajas en favor de algún partido político, se acordó solicitar se suspendiera la difusión de propaganda relativa a los programas de Procampo y Pronasol en los medios masivos de comunicación, durante los primeros 20 días del mes de agosto, lo que se atendió y cumplió puntualmente.

2. En el proceso electoral de 1994, los partidos políticos y la sociedad introdujeron nuevas prácticas democráticas inusitadas en la historia política de nuestro país. Por primera vez en un proceso electoral, se realizaron debates entre varios candidatos presidenciales -el 11 y 12 de mayo- que pudieron ser seguidos por radio y televisión en todo el territorio nacional.

Cada uno de esos debates se realizó bajo reglas establecidas por los propios partidos, pero procurando siempre una igualdad de condiciones.

3. Los partidos políticos participaron en la contienda electoral bajo nuevas reglas, tendientes a transparentar la captación y utilización de sus recursos ordinarios y de campaña.

El Código electoral, además de señalar las fuentes de financiamiento público y no público de los partidos, impuso prohibiciones concretas relativas a aportaciones provenientes de los poderes públicos y de la administración centralizada y paraestatal, de la federación, los estados y municipios; de las empresas mexicanas de carácter mercantil; de las personas extranjeras y organismos internacionales, y de las iglesias y demás asociaciones religiosas. También se impidió a los partidos políticos solicitar y obtener créditos de la banca de desarrollo para financiar sus actividades.

Además, se limitaron los montos de las aportaciones efectuadas por simpatizantes, personas físicas y/o jurídicas de derecho colectivo, así como aquellas provenientes de personas no identificadas, y se estableció la obligación de expedir, en cada caso, recibos que permitieran comprobar ese acatamiento a los montos máximos autorizados. En cuanto a las aportaciones en especie, éstas debieron hacerse constar en los contratos que correspondieran conforme a la legislación aplicable.

En cumplimiento de lo señalado por el artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral determinó el tope máximo de los gastos que podrían ser erogados por los partidos políticos y sus candidatos para la campaña presidencial. Dicho tope fue disminuido por el Consejo General, al tratar este tema por segunda ocasión en cumplimiento a la resolución del Tribunal Federal Electoral dictada en correspondencia a la demanda de los partidos políticos. De esta manera, por primera vez, se

limitaron los gastos de propaganda, los gastos operativos de campaña y la propaganda en prensa, radio y televisión.

De conformidad con las disposiciones aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos debieron de presentar dentro del plazo legal, y a través del órgano interno que por disposición legal establecieron, los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña en los formatos que el Consejo General estableció para tal efecto.

La comisión de consejeros integrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, procedió a revisar tales informes y emitió la resolución que en derecho correspondió. Los partidos políticos en consecuencia, quedaron legalmente obligados a mantener a disposición de dicha comisión, toda la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

4. A fin de prevenir la inducción al voto, al través de dependencias gubernamentales, se vigiló el cumplimiento de la prohibición legal relativa a la colocación de propaganda en las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos, en los tres ordenes de gobierno. Asimismo, las legislaciones en materia de responsabilidades, así como en materia laboral y penal normaron los actos de propaganda y proselitismo político de los funcionarios públicos, de los partidos y de los ciudadanos en general, con el objeto de garantizar la libertad y el secreto del sufragio.

Por su parte, las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto Federal Electoral, durante el mes de febrero establecieron las bases para la fijación de propaganda electoral en los lugares de uso común, llevando a cabo la distribución de esos espacios entre los partidos políticos contendientes.

En cumplimiento al régimen legal vigente, los interesados en difundir y publicar encuestas o sondeos de opinión relativos a

la intención del voto, entregaron previamente al Instituto Federal Electoral los estudios y la metodología sobre la cual se basó su elaboración. La publicación y difusión de tales sondeos y encuestas fue suspendida ocho días antes de la jornada electoral.

Finalmente, por disposición legal, todos los actos de campaña y propaganda electoral se suspendieron tres días antes de la jornada electoral.

5. Es importante resaltar que el órgano superior de dirección de la autoridad electoral emitió y publicó -sólo en el año de 1994- más de ochenta acuerdos concernientes a las diversas etapas del proceso electoral, a través de los cuales, además de ejercer las atribuciones que legalmente le corresponden, estableció, modificó o precisó, otras decisiones que estimó pertinentes.

6. La participación de las fuerzas armadas antes, durante y después del proceso electoral de 1994, fue totalmente apegada a derecho y con la institucionalidad característica del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea Mexicanos, por lo que el pueblo de México debe sentirse satisfecho de la participación firme y democrática de los militares mexicanos.

c) Jornada electoral

1. El 21 de agosto se instalaron en las diferentes secciones de los 300 distritos electorales de todo el país, 96,393 casillas, es decir, sólo 22 menos de las aprobadas originalmente.

2. Concurrieron a votar 35 millones 556,516 ciudadanos, lo que representa un 77.75 por ciento de las listas nominales de electores.

Una vez concluida la votación, los ciudadanos integrantes de las mesas directivas de casilla procedieron al escrutinio y

cómputo de los votos sufragados en las mismas. Para ello, contaron el número de electores que votaron en la casilla, el número de votos emitidos en favor de cada uno de los candidatos, el número de votos anulados por la propia mesa directiva en virtud de haberse emitido en contravención a las disposiciones legales aplicables, así como el número de boletas sobrantes. Las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a la elección presidencial, fueron levantadas con las formalidades exigidas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los resultados de la elección fueron fijados en lugar visible, en el exterior de las casillas.

3. En 90,484 casillas estuvieron representados por lo menos 2 partidos políticos, lo que significa el 93.6 por ciento del total de las casillas instaladas.

4. Durante la jornada electoral del 21 de agosto los consejos general, locales y distritales del Instituto Federal Electoral sesionaron de manera permanente y pública. En estas sesiones, se siguió el desarrollo de la jornada electoral y los partidos políticos y consejeros dieron cuenta de diversos problemas o situaciones, ordenándose las investigaciones pertinentes y adoptándose las resoluciones respectivas.

d) Actos posteriores

1. Los presidentes de mesas directivas de casilla hicieron llegar al consejo distrital de su circunscripción, los paquetes y expedientes de casilla, dentro de los plazos que, de acuerdo a su ubicación, establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para tal efecto.

2. Con fundamento en el artículo 89, párrafo 1, inciso 1) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Dirección General del Instituto Federal Electoral, diseñó para el proceso electoral de 1994 un programa tendiente a dar a conocer inmediatamente resultados electorales

preliminares de la jornada electoral, es decir, antes de la realización de los cómputos distritales.

A través del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP); se instalaron 300 centros de acopio de información en igual número de consejos distritales, los cuales capturaron los resultados de las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a las casillas ubicadas en la demarcación territorial respectiva y la transmitieron, a través de un sistema de red de telefonía, hasta el centro nacional de recepción de resultados electorales preliminares ubicado en las instalaciones del Instituto Federal Electoral. El PREP permitió que los partidos políticos y el Consejo General conocieran de manera inmediata los resultados de la elección. Dicha información fue hecha del dominio público una vez recibidos e integrados los resultados provenientes del 15% del total de las casillas.

3. Adicionalmente al PREP, se acordó desarrollar el día de la jornada electoral un procedimiento muestral denominado conteo rápido, con el fin de disponer de un instrumento que permitiera obtener, en el transcurso de la propia jornada electoral, resultados estadísticamente significativos de tendencias electorales en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, con la participación de tres empresas especializadas en la materia y con el apoyo de un grupo consultor integrado por ocho miembros del Consejo Técnico del Padrón Electoral, se decidió levantar una muestra de un total de 1,500 secciones distribuidas proporcionalmente de manera aleatoria entre las empresas responsables del muestreo.

Con los datos obtenidos de la muestra, las empresas realizaron la estimación de los resultados correspondientes a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos mismos que, previo acuerdo del Consejo General, fueron dados a conocer públicamente por la dirección general del Instituto Federal Electoral, alrededor de las 2:30 horas del día 22 de

agosto, precisando que dicho mecanismo constituía solamente un instrumento complementario del PREP.

Igualmente, por lo que se refiere a otros mecanismos de conteo rápido instrumentados por instituciones diversas al Instituto Federal Electoral, el Consejo General acordó que el consejo técnico del padrón electoral propusiera criterios básicos de carácter técnico o metodológico que deberían satisfacer las empresas u organismos públicos y privados para la realización de sondeos de opinión, encuestas o conteos rápidos. Derivado de lo anterior el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió un acuerdo el 29 de julio, por el que se estableció que las personas físicas o morales que realizaran encuestas por muestreo, adoptasen criterios generales de carácter científico para la realización de las mismas.

Los resultados de los conteos rápidos realizados el día de la jornada electoral, se plasman en el siguiente cuadro:

ORGANISMO	PAN %	PRI %	PRD %	PT %
Instituto Federal Electoral	26.80	49.30	15.80	
Conteo Rápido	28.20	50.70	17.10	
Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CNIRT)	27.00	50.00	16.00	1.50
Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral	26.67	50.49	16.63	
Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio	25.83	48.89	16.91	2.62

Alianza Cívica	27.75	47.85	15.24	
Televisión Azteca	24.10	51.80	17.30	
COPARMEX	27.90	49.10	13.70	
Cruzada Democrática Nacional	27.00	50.30	17.10	3.00
Presencia Ciudadana	29.30	48.90	13.80	
Diario Reforma	29.70	49.70	14.70	
Partido Verde Ecologista de México	31.59	46.88	15.11	3.25
Partido Revolucionario Institucional	25.00	50.00	15.00	
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	22.70	43.70	22.10	2.70

4. De conformidad con el artículo 246 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el consejo distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral, relativos a la votación de presidente, diputados, senadores y en su caso, asambleístas. Por lo que respecta a la elección presidencial, dicho cómputo se realizó en la fecha y en los términos que más adelante se detallan.

5. Es oportuno, en este apartado relativo a la calificación, mencionar los elementos más importantes y significativos del informe presentado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A este respecto, la relación de documentos que se le acompañaron originalmente, en atención al acuerdo del Consejo General del Instituto que autorizó se remitieran a la Cámara de Diputados, íntegramente, los elementos de información aportados por todos los señores consejeros y por las autoridades del Instituto, correspondían a los siguientes rubros:

-Copia certificada del acuerdo del Consejo General, por el que se dispone la remisión a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del informe sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

-Informe de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral. Comprende 23 cuadernillos y cinco documentos supervinientes.

-Informe del presidente del Consejo General.

-Informe de la junta general ejecutiva.

-Documentos presentados por los partidos políticos :

-a) Del Partido de la Revolución Democrática.

-b) Del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

-c) Del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

Asimismo, la Cámara recibió del Instituto Federal Electoral, 13 documentos complementarios del informe del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre los que destacan

los presentados por el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido Revolucionario Institucional y documentación adicional del Partido de la Revolución Democrática; las actas oficiales de los 300 cómputos distritales correspondientes a las 5 circunscripciones electorales del país y las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, recaídas en los recursos de inconformidad interpuestos, en contra de la elección presidencial, que determinaron anulación parcial de votos.

De su valoración selectiva, se consideró pertinente analizar los siguientes conceptos expresados por los señores consejeros ciudadanos:

A partir de su destacada participación, los consejeros ciudadanos del Consejo General incorporados a las tareas del Instituto Federal Electoral con la nueva configuración de dicha instancia de decisión desde el 3 de junio de 1994, han dado a la representación ciudadana una nueva dinámica en el ejercicio de la función electoral, especialmente en las tareas y actividades del órgano superior de dirección del organismo electoral.

Dentro de los informes recibidos por la Cámara de Diputados derivados del cumplimiento de la atribución del Consejo General establecida por el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacaron en forma sobresaliente los informes y puntos de vista aportados por los consejeros ciudadanos en lo general, y en forma particular respecto de sus aportaciones sobre la ejecución de los trabajos desarrollados por la autoridad electoral en sus diversos niveles de dirección y ejecución a lo largo del proceso electoral, así como su evaluación sobre el contenido y alcances de la norma legal y las condiciones derivadas de la aplicación de la misma.

Efectivamente, los consejeros ciudadanos reconocieron que durante el desarrollo del proceso electoral federal de 1994, los órganos del Instituto Federal Electoral cumplieron adecuadamente con las contribuciones y obligaciones que la Ley

señalaba en cada una de las etapas de dicho proceso. Cabe decir a este respecto, que la amplia colaboración con opiniones, sugerencias, proyectos u observaciones de todo género por parte de los consejeros ciudadanos, contribuyeron decisivamente a enriquecer las deliberaciones, acuerdos y resoluciones del órgano colegiado y propiciaron en gran medida la elevación cualitativa de las tareas del Instituto en general.

Destacan también de los documentos aportados por los consejeros ciudadanos en el marco de los informes presentados por el Consejo General, diversas consideraciones y sugerencias derivadas de su experiencia personal y profesional, en torno a una eventual adecuación de las normas legales en materia electoral para la mayor modernización del sistema electoral mexicano.

Entre las más interesantes propuestas formuladas por los consejeros ciudadanos, presentadas después de un riguroso análisis del marco Constitucional y legal que establecieron los fundamentos para la organización de la función electoral y sus principios rectores, pueden enumerarse las siguientes:

-La necesidad de un desarrollo conceptual en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los principios Constitucionales precisos que norman la estructura de la organización electoral, su funcionamiento y su actuación.

-La conveniencia de la revisión de la Ley electoral, mediante una reforma política integral, derivado esto de la apreciación de los consejeros ciudadanos de que la significativa participación ciudadana en las elecciones con un alto nivel de sufragio, así como el entusiasmo por las labores de observación, son pruebas de que existe ya un consenso entre los mexicanos, en el sentido de que la legitimidad del poder sólo se puede otorgar a través de elecciones libres y justas.

-Se enfatiza también la necesidad de establecer condiciones más equitativas de competencia política.

-Independientemente de lo anterior, los consejeros ciudadanos, en una actitud que demostró responsabilidad y compromiso con las instituciones democráticas, establecieron que los comicios del 21 de agosto de 1994 fueron uno de los procesos electorales más importantes de la historia de México, sin embargo, se presentaron ciertas condiciones de inequidad en la contienda electoral, sobre todo en lo relativo al acceso a los medios electrónicos de comunicación y a la persistencia de algunas irregularidades que, sin haber influido en forma determinante en los resultados electorales, es preciso evitar que se repitan en procesos posteriores.

-Se resaltó también que las elecciones del 21 de agosto de 1994 tuvieron una alta participación, superior al 77.73%, notablemente mayor que la tradicional, y que se desarrollaron en un ambiente pacífico y tranquilo.

-Se destaca en los documentos analizados, la instalación del 99.97% de las 96,415 casillas aprobadas, lo que demuestra la eficiencia organizativa del Instituto Federal Electoral y el deseo de decidir el futuro de México a través de las urnas y por la vía democrática.

-Igualmente, se señaló que el Instituto Federal Electoral actuó de modo más descentralizado y autónomo de lo que lo hicieron sus antecesores.

Del análisis realizado por los consejeros ciudadanos, de los aspectos positivos y negativos que a su parecer reflejó el proceso electoral federal de 1994 concluyen que, con independencia de los señalamientos críticos formulados, se observa la existencia de signos alentadores que permiten afirmar que la vía electoral es la fórmula de convivencia y contienda política que la sociedad mexicana ha refrendado.

II. Requisitos de elegibilidad

Es en el artículo 82 de la Constitución General de la República, en el que se establecen los requisitos para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De la documentación que obró en poder de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se desprende lo siguiente:

a) Que dentro de los plazos y con las formalidades previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las candidaturas arriba señaladas fueron registradas ante el Instituto Federal Electoral.

b) Que con su solicitud de registro, los nueve partidos políticos contendientes acompañaron copia del acta de nacimiento, de la credencial para votar y de la constancia de residencia de sus candidatos.

c) Que ninguno de los nueve candidatos solicitó o fue registrado como candidato a otro cargo de elección popular, a nivel de la federación, de los estados o de los municipios.

d) Que todos los candidatos son ciudadanos mexicanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijos de padres mexicanos por nacimiento; con al menos 35 años cumplidos al tiempo de la elección; que no pertenecen al estado eclesiástico ni son ministros de algún culto; y que ninguno de ellos se encuentra en alguna de las causales de impedimento previstas en las fracciones III, V, VI y VII del artículo 82 de nuestra Carta Magna.

La documentación de referencia fue analizada y revisada en el seno de dicha comisión, concluyéndose que los nueve candidatos cumplieron en su totalidad los requisitos para ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se les consideró elegibles para el cargo de referencia.

III. Cómputo de la elección presidencial

1. Los consejos distritales recibieron los paquetes y expedientes de las casillas correspondientes a las secciones ubicadas dentro de su ámbito territorial.

A partir del miércoles 24 de agosto de 1994, los 300 consejos distritales del Instituto Federal Electoral realizaron el cómputo de la votación para presidente. De conformidad con las reglas establecidas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los consejos distritales se dispuso la realización de las acciones siguientes:

a) Se abrieron los paquetes que contenían los expedientes de la elección que no tenían muestra de alteración y se cotejó el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de cada casilla con los resultados que de dicha acta obraban en poder del presidente del consejo distrital, anotando en las formas establecidas, si los resultados coincidían.

b) Cuando los resultados no coincidieron, se realizó nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y se asentaron los resultados en el acta correspondiente.

c) En el caso de errores o alteraciones evidentes en las actas, los consejos distritales realizaron nuevamente el escrutinio y cómputo.

d) Se abrieron los paquetes con muestras de alteración y se realizó nuevamente, en cada caso, el escrutinio y cómputo de casilla, asentándose los resultados obtenidos en las actas respectivas. Asimismo, y en atención a la recomendación acordada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, adicionalmente a lo anterior se abrieron paquetes cuando las actas correspondientes reflejaban un número importante de votos nulos.

Conforme a las normas antes señaladas, los consejos distritales abrieron un total de 6,954 paquetes electorales.

2. Una vez transcurrido el plazo para la interposición del recurso de inconformidad, los presidentes de los consejos distritales remitieron a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, los expedientes de los cómputos distritales de la elección presidencial, conforme se disponía en el artículo 253 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad con el artículo 16, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dichos expedientes fueron turnados a la Comisión Instaladora, la cual procedió a entregarlos a la Mesa Directiva de la LVI Legislatura en la sesión de instalación.

En su oportunidad, una representación plural de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, comprobó que los referidos expedientes habían venido siendo custodiados adecuadamente en las bóvedas del recinto legislativo. A fin de verificar la información general del proceso electoral contenida en los legajos respectivos, los expedientes distritales que los diversos grupos parlamentarios seleccionaron, se trasladaron a la sala de trabajo de dicha comisión, donde fueron materia de consulta por los diputados que quisieron hacerlo.

Cabe señalar que el resultado de los cómputos distritales no impugnados se consideró válido, definitivo e inatacable, acorde a lo dispuesto por el artículo 292 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Los resultados del cómputo distrital pudieron ser impugnados ante el Tribunal Federal Electoral, a través del recurso de inconformidad. En estos casos los presidentes de los consejos remitieron a la sala competente del Tribunal Federal Electoral, copia certificada del expediente respectivo.

El Tribunal Federal Electoral, sujetándose a los procedimientos y tiempos señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resolvió todas las inconformidades.

De las constancias remitidas por el Tribunal Federal Electoral a la Cámara de Diputados, se desprende que fueron presentados 616 recursos de inconformidad en contra del cómputo distrital de la elección presidencial. De estos recursos 377 fueron declarados improcedentes; 97 fueron desechados; 8 sobreesidos; 5 se tuvieron por no interpuestos; y 129 se declararon parcialmente fundados, habiéndose anulado un total de 914 casillas que representan el 0.9 por ciento del total de las casillas instaladas, con una votación total anulada en las mismas de 344,740 votos, equivalentes también a un 0.9 por ciento de la votación total emitida.

Las resoluciones definitivas de las salas del Tribunal Federal Electoral fueron notificadas oportunamente a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

4. Consecuentemente con los puntos anteriores, y de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es de considerarse que los cómputos distritales del Instituto Federal Electoral no impugnados, así como aquellos que el Tribunal Federal Electoral declaró firmes al resolver las impugnaciones correspondientes, e igualmente las resoluciones del propio Tribunal que declararon parcialmente fundados los recursos y en cuyos puntos resolutivos se anuló la votación de algunas casillas, fueron válidos para servir de base al cómputo nacional.

Los resultados de la votación total nacional y de los votos válidos en el país, descontando los votos anulados por el Tribunal Federal Electoral para cada uno de los candidatos a la elección presidencial, fueron los siguientes:

CANDIDATO	VOTACIÓN TOTAL NACIONAL	%	VOTOS VÁLIDOS	%
-----------	-------------------------------	---	------------------	---

Diego Fernández de Ceballos	9, 142, 679	25.97	9, 142, 679	26.72
Ernesto Zedillo Ponce de León	17, 160, 011	48.75	17, 160, 011	50.16
Marcela Lombardo Otero	166, 904	0.47	166, 904	0.49
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5, 838, 021	16.59	5, 838, 021	17.07
Rafael I. Aguilar Talamantes	298, 279	0.85	298, 279	0.87
Alvaro Pérez Treviño	193, 135	0.55	193, 135	0.56
Pablo Emilio Madero Belden	98, 258	0.28	98, 258	0.29
Cecilia Soto González	967, 916	2.75	967, 916	2.83
Jorge González Torres	327, 519	0.93	327, 519	0.96
No registrados	18, 279	1.05	18, 279	0.05
Votos nulos	990, 414	2.81		
Totales	35, 201, 415	100.00	34, 211, 001	100.00

Fuente: Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por el cual se califica la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el Colegio Electoral de 1994

Una vez efectuado el cómputo total de los votos emitidos, y descontado el número de votos nulos, los resultados de dichos cómputos establecieron que el ciudadano **Ernesto Zedillo Ponce De León** obtuvo 17'160,011 votos, equivalentes al 50.16 por ciento de la votación válida en todo el país.

6.2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL DE 1996

En 1995, dentro del marco del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado, el Ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso, ratificaron el compromiso de aportar su esfuerzo para contribuir a la transformación de las instituciones políticas. Este propósito implicó el establecimiento de un mecanismo de diálogo, conocido como la *Mesa Central para la Reforma Política del Estado*, que se instaló a principios de ese año.

Como consecuencia de las opiniones expresadas en esa Mesa por los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación, se formuló una agenda en la que se abordarían de manera prioritaria los temas de la Reforma Electoral y de la Reforma del Distrito Federal, en atención al calendario electoral nacional.

Para lograr lo anterior, se determinó trabajar de manera conjunta en mesas específicas para los temas de reforma electoral y de reforma política del Distrito Federal. Dichos trabajos, que se desarrollaron durante varios meses, no estuvieron exentos de dificultades derivadas de la complejidad de los temas tratados y de las vicisitudes de la vida política nacional; sin embargo, las discusiones se dieron en un clima de cordialidad y voluntad política, con seriedad y sentido de responsabilidad. Las conclusiones alcanzadas en estas mesas fueron puestas a consideración de los integrantes de la Mesa Central.

En esa instancia de trabajo, los dirigentes nacionales de los partidos políticos representados en el Congreso y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados, arribaron a conclusiones que fueron el punto de partida para las deliberaciones en el seno de las comisiones especiales de carácter plural creadas en ambas Cámaras, para tales efectos.

En dichas comisiones, cuyos trabajos incluyeron reuniones en conferencia, se enriqueció el proceso de análisis de las propuestas derivadas de los acercamientos entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, mediante la consideración de distintas iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados sobre materias coincidentes. Así, el foro del Congreso constituyó un ámbito institucional para la evolución del diálogo entre los partidos a través de sus legisladores.

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representó la culminación de un esfuerzo que habrá de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida de la Nación.

Con el propósito de reforzar el derecho Constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos, asegurando en todo momento que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, se dispuso que esta prerrogativa contenida en la fracción III del artículo 35 Constitucional, se rijan por la condición de ser individual. En el mismo sentido, se estableció en el artículo 41, que la afiliación a los partidos políticos sea libre e individual.

Por otra parte, se modificó la fracción III del artículo 36 relativo a la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares, para dar sustento a que la legislación reglamentaria

determinara el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrán ejercer el derecho al sufragio.

En relación con los órganos y las autoridades electorales, el Constituyente Permanente estableció en 1990 que en el Consejo General del Instituto Federal Electoral participarían consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo, representantes de los partidos políticos y consejeros magistrados, figura novedosa esta última por medio de la cual los ciudadanos se convertían en un factor de equilibrio para la toma de decisiones de ese órgano colegiado.

En 1994, con el propósito de continuar en el fortalecimiento de la imparcialidad e independencia del Instituto, se aprobó la sustitución de la figura de consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos y se suprimió el voto de los representantes de los partidos políticos en el Consejo General.

Con ese mismo propósito, las reformas en comento, modificaron sustancialmente la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto.

Así en la reforma, se materializó un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía electoral federal respecto de los poderes públicos. Para tal efecto, el Secretario de Gobernación, en su condición de consejero del poder Ejecutivo, dejó de formar parte y de presidir el Consejo General. De igual forma, los consejeros del poder Legislativo concurrirán a las sesiones de ese órgano con voz pero sin voto, a la vez que se amplía el número de los mismos para que estén representados legisladores de todos los grupos parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

También se modificó la integración del Consejo General, al establecerse que la toma de decisiones corresponderá a ocho consejeros electorales, nueva figura jurídica que substituirá a la

de los consejeros ciudadanos, así como al presidente del propio Consejo.

Tomando en consideración el carácter estatal de la función electoral, se facultó al poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, para la designación de los consejeros electorales y del presidente del Consejo, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuestas que formulen los grupos parlamentarios.

Se estableció de igual manera, que los consejeros electorales no puedan desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, con excepción de los que ejerzan en representación del Consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no sean remunerados.

En el Consejo General se conserva la presencia de representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarán con voz pero sin voto. Además, se crea la figura del secretario ejecutivo, el que sólo tendrá voz en las sesiones. Se estableció que el secretario ejecutivo fuera nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente. La naturaleza de esta nueva figura garantizará el vínculo permanente entre el Consejo y su presidente, con los órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral.

De igual manera se estableció que el presidente del Consejo, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo, estén sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, establecido en el Título cuarto de la Constitución.

Un aspecto de vital importancia fue el de incorporar en el artículo 41 Constitucional, las bases mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto las de

carácter permanente, como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Por ello a partir de la reforma, el financiamiento público prevalecerá sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

El nuevo sistema de financiamiento público sustituye los rubros por actividad electoral, por actividades generales y por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, por uno destinado a las actividades ordinarias de los propios partidos políticos.

Este rubro facilitará que puedan tener un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente. Asimismo, permitirá que las organizaciones partidistas capaciten de mejor manera a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores y constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática.

Para determinar este rubro del financiamiento, se partió de que anteriormente correspondía a la autoridad electoral calcular y fijar los costos mínimos de campaña para las diversas elecciones a celebrarse, y se estableció el considerar otros elementos objetivos, tales como el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos con representación parlamentaria y duración de las campañas electorales.

La reforma en este aspecto, buscó establecer mayor equidad en la distribución de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y permanentes. De esta manera, se dispuso que del monto total de este rubro, un 30% se distribuya en forma igualitaria y el 70%

restante de acuerdo a la fuerza de cada partido expresado en las elecciones de diputados federales.

La reforma mantuvo el rubro de financiamiento por concepto de tareas específicas de los partidos, previsto anteriormente en la legislación secundaria, y establece que se reintegrará a los mismos un porcentaje de los gastos anuales que eroguen por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales, con lo que se reconoce la necesidad de fortalecer y promover esta importante vertiente del quehacer partidista.

Para apoyar los gastos que se realizan en las campañas políticas durante los procesos electorales, se previó un rubro de financiamiento público específico para tal efecto, por un monto similar al que cada partido recibirá por concepto de actividades ordinarias durante el año cuando se celebren las elecciones.

Para concluir este apartado, la reforma estableció las bases Constitucionales del sistema para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos, con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas de financiamiento.

Con lo anterior se pretendieron sentar las bases para una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos, que responda al interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones. Esta política promoverá asimismo, una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas, contribuyendo así a impulsar la participación en la vida democrática del país. Lamentablemente

algunos partidos políticos no entendieron este aspecto, y votaron en contra de la reglamentación en la Ley secundaria, creando conflictos políticos y el endurecimiento del Partido Revolucionario Institucional como después veremos.

Por otro lado, se implementaron trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral, ya que se introdujeron nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad.

Por ello, las reformas se dirigieron a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las Leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión Constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un Tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, el Tribunal Electoral se incorporó al poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna, y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias Constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político electoral.

De ahora en adelante, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 Constitucional, la prohibición existente.

La reforma contempla otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el anterior artículo 105, estén legitimados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente para impugnar Leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las Leyes a la Constitución sea la establecida en dicho artículo; y que las Leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse, o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Consecuentemente con la distribución de competencias que se estableció, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la Constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se contempló también, que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, se

estableció un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la reforma planteó un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esa instancia jurisdiccional.

De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Por lo tanto, quedó reservado al Congreso, la expedición de las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en este y los párrafos precedentes.

Para culminar el proceso iniciado en 1993 con las reformas al artículo 60 de nuestro ordenamiento fundamental, por las cuales desaparecieron los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, la reforma de 1996, eliminó la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, para transferir dicha función al Tribunal Electoral.

De esta manera, el Tribunal Electoral, por conducto de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de presidente electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

En concordancia con las muy importantes competencias y facultades que se asignaron, la reforma se ocupó del fortalecimiento de la estructura del Tribunal Electoral, con la

finalidad de que esté en posibilidad de ejercerlas oportuna y eficazmente.

Por tanto, se consideró necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, y mantener las salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales federales. Su designación estuvo a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formuló la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La participación del Senado en el nombramiento resultó congruente con las facultades que tienen quienes ahora integran el Tribunal Electoral, asegurando que la selección y nombramiento recayeran en profesionales del derecho capaces e imparciales. La Ley correspondiente desarrolló la distribución de competencias entre las salas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

La formula que estableció la reforma, concilia los argumentos de carácter Constitucional con los de orden práctico, y logró, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la tradición del poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo, que incluye el control Constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se creó y que, por supuesto debió mejorarse y adaptarse, de acuerdo con lo que al mismo tiempo, esta reforma conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder.

En lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados, las reformas que se han realizado, tuvieron como principal objetivo propiciar la consolidación del sistema de partidos.

Las presentes reformas consideran que el sistema electoral anteriormente vigente ha provisto los mecanismos que armonizan, por un lado, la representación de las distintas fuerzas políticas y, por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos.

Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se disminuyó de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pueda tener un partido político.

Con ese mismo propósito, la reforma estableció que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara exceda en ocho por ciento el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

La composición del Senado de la República ha sido motivo de diversos análisis y reflexiones. En la reforma de 1993 se aumentó el número de senadores a efecto de promover la integración plural de esta Cámara, para lo cual se acordó la adopción de un sistema con cuatro senadores electos en cada entidad federativa, tres por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.

En la reforma de 1996 se mantuvo el número de 128 senadores para la integración de esta Cámara, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serán electos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Otros 32 senadores serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que corresponde al territorio nacional.

De igual manera se ratifica que la Cámara de Senadores se renueve en su totalidad cada seis años, para lo cual los

senadores electos en 1997 durarán en su cargo dos años diez meses. Sin embargo, esta elección se hará conforme al principio de representación proporcional.

Desde su creación, el Distrito Federal ha sido un tema fundamental de atención del régimen republicano y federal mexicano. En efecto, cuando en retrospectiva se examina la evolución política de esta entidad, se constatan las profundas transformaciones que ha experimentado. De aquella modesta sede que al comenzar nuestra vida independiente era un territorio reducido a dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor, el Distrito Federal se convirtió en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo, que hoy demanda una revisión a profundidad de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas.

Desde que se establece nuestro sistema federal, la naturaleza jurídica del Distrito Federal difiere esencialmente de los estados que dieron origen a la Federación.

El Distrito Federal no concurre como entidad soberana a la formación del primer pacto federal, sino que deviene como un fruto de dicho pacto. Es así que en el primer documento fundamental de la vida independiente, el de 1824, se determinan las bases del Distrito Federal, formando parte de las facultades asignadas al Congreso de la Unión; precisamente, en el artículo 50 de aquella Constitución, se dispuso que el Congreso General tendría facultades para elegir el lugar donde residirían los poderes federales, en el cual el propio Congreso ejercería la función legislativa.

En el Constituyente de 1857, la solución fue semejante: se confirió al Congreso Federal la facultad de legislar sobre la organización política del Distrito Federal, añadiéndose que tendría que ser sobre la base de la elección popular de ayuntamientos. En octubre de 1901, nuevamente es modificada la Constitución, para el efecto de atribuir al Congreso General la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal,

suprimiéndose la mención de la elección popular de las autoridades locales.

En el texto original de la Constitución de 1917 la decisión se ratifica, ya que se mantiene la facultad del Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se estableció que su gobierno y el de los territorios federales estarían a cargo de gobernadores designados por el presidente, especificándose que sólo el gobernador del Distrito Federal acordaría con el presidente de la República.

Más tarde, en 1928, se determinó que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la Ley respectiva, conservando el Congreso de la Unión la función legislativa.

Esta situación prevalece hasta el año de 1987, cuando se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como una instancia de representación ciudadana. Este órgano, integrado sobre la base de la elección popular, tuvo la facultad de expedir normas de carácter general, bajo la denominación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en materias vinculadas a servicios públicos, sociales, económicos y culturales; por otra parte, se le dotó también de atribuciones en cuanto a equipamientos y acciones de desarrollo urbano de interés directo de los habitantes, respecto de las cuales se estableció el derecho de iniciativa popular, facultando por último a la propia Asamblea para convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.

En la reforma de 1993 se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejeros ciudadanos y un sistema de designación por parte de la propia Asamblea.

La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 Constitucional, que subraya que la Ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la reforma de 1996 el nuevo artículo 122, ratifica esta importante decisión política Constitucional respecto de la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.

Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la reforma dedica a los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los poderes de la unión que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la reforma asigna las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

El texto de la reforma al artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico - política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos; y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y las autoridades locales. Todo ello a fin de garantizar

la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa.

Parte medular de la reforma política de 1996, es la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes.

En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se estableció reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se ampliaron sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local con las que contaba, entre las más importantes, la electoral. También podrá designar al jefe de gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

Por lo que respecta al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la reforma mantiene los elementos indispensables para su desempeño, como son la designación y ratificación de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del jefe de gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura, y las bases para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarán el propio Tribunal.

Por lo que hace a la administración pública local para el Distrito Federal, la reforma estableció su organización a partir de la distinción entre órganos centrales desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político - administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la reforma, para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo prevea la Ley, en tanto que, para el año 2000 se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente.

6.3. REFORMA A LAS LEYES FEDERALES SECUNDARIAS EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

En este apartado realizaremos un análisis de las iniciativas de reformas presentadas por los integrantes de los diversos grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, de la iniciativa presidencial y de los puntos que más controversia causaron para su aprobación, los cuales se indexaron a la iniciativa mediante dictámenes de última hora y fueron presentados por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

Antecedentes

Como resultado del compromiso asumido por los diferentes grupos parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, cuyos respectivos plenos camarales determinaron, el día 14 de diciembre de 1995, la integración de sendas comisiones plurales, el Congreso de la Unión se abocó al trabajo de estudio y análisis de temas fundamentales relativos a la reforma política.

De igual manera, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos nacionales, establecieron una mesa central a fin de lograr consensos y acuerdos en materia de reforma electoral, que ulteriormente se tradujeran en una iniciativa formal para modificar la Constitución General de la República.

El 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, en virtud de haber recibido en esa misma fecha la iniciativa con proyecto de decreto para modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y el presidente de la República, determinó convocar a un periodo de sesiones extraordinarias que inició sus trabajos el 30 de julio de 1996, para cumplir el proceso legislativo de atención a dicha iniciativa.

El mismo día 26 de julio, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la que en los términos reglamentarios produjo el dictamen cuyo proyecto de decreto mereció el voto unánime del pleno camarl, aprobado el 31 de julio de ese año.

En la parte expositiva del dictamen puede leerse una de las consideraciones sustantivas concernientes al sentido y alcance de la reforma Constitucional:

“El ejercicio de las libertades implica el perfeccionamiento de nuestras instituciones de gobierno y de las formas y ámbitos de participación democrática y ha obligado a un esfuerzo para lograr consensos fundamentales que respondan a los fines de actualizar nuestras instituciones y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos”.

De esta suerte, la modificación de los artículos Constitucionales abordó temas prioritarios para la vida política de la nación, como son: las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; los órganos electorales; obligaciones, prerrogativas y financiamiento de los partidos políticos; la composición de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión; la justicia electoral; el sistema de responsabilidades; los

principios rectores para legislaciones electorales locales y el gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, el 22 de agosto de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se declararon reformados los artículos 35, 36, 41, 54, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo ese tenor y a fin de complementar la importante reforma constitucional, era menester adecuar las Leyes secundarias, las cuales analizaremos a continuación.

CONSIDERACIONES GENERALES

I. Del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Desde el 14 de agosto de 1990, fecha en que fue publicado el COFIPE, que abrogó el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, dicho ordenamiento había sido modificado en siete ocasiones, en respuesta a sucesivas reformas políticas que han motivado la necesaria adecuación de la Ley secundaria al marco Constitucional vigente de cada momento.

En este sentido, durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió para su estudio y dictamen, diversas iniciativas de reforma legal en materia electoral. A fin de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por los artículos tercero y quinto transitorios del decreto por el que se reformaron diversos artículos Constitucionales, publicado el 22 de agosto de 1996, la última de estas iniciativas fue dictaminada favorablemente por el Congreso de la Unión, motivando la publicación, el 31 de octubre de ese año, del decreto por el que se modificaron

diversos artículos del COFIPE, para reglamentar el procedimiento y requisitos relativos a la designación de los consejeros electorales, propietarios y suplentes e integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De las demás iniciativas, algunas de ellas propusieron, a la vez, reformas a la Constitución General de la República, que fueron analizadas de manera concienzuda por dicho órgano legislativo.

En tal virtud, las comisiones unidas procedieron a valorar las iniciativas en lo relativo a las consideraciones de reforma a la Ley secundaria, que no hacen sino desarrollar sus respectivas propuestas de reforma a la Constitución y que, como se dijo, fueron objeto del análisis que dio sustento a la modificación de diversos artículos Constitucionales aprobados por el Constituyente Permanente.

Las iniciativas en cuestión fueron las siguientes:

a) El 1o. de abril de 1996 el diputado Ricardo García Cervantes (PAN) presentó iniciativa con proyecto de decreto en el que se propuso:

Modificar las fracciones I y III y adicionar una fracción VI al artículo 35; adicionar la fracción IV y dos párrafos finales en el artículo 71; adicionar cuatro párrafos al artículo 72; modificar la fracción XVII del artículo 89 y adicionar tres párrafos al artículo 135.

Adicionar un Título Sexto al Libro Segundo y un Libro Noveno al COFIPE. En relación con esta parte de la iniciativa, el diputado Ricardo García Cervantes presentó fe de erratas referida al artículo 382.

b) El 2 de abril de 1996, el diputado Luis Ruán Ruiz (PAN) presentó iniciativa con proyecto de decreto en el que propuso reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución y a una gran cantidad de artículos del COFIPE. En relación con esta iniciativa se presentó fe de erratas en la sesión del 2 de abril de 1996.

c) El 16 de abril de 1996, el diputado Luis Sánchez Aguilar (independiente) presentó iniciativa con proyecto de decreto de Código Federal Electoral compuesto de XV Capítulos, 102 artículos y un transitorio.

d) Con fecha 20 de junio de 1996 los diputados (independientes), Zeferino Torreblanca Galindo, Adolfo M. Aguilar Zinser, Crisóforo Salido Almada, Martha Alvarado Castañón, e Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, presentaron proyecto de decreto que propuso reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la Constitución y del COFIPE.

e) El 28 de octubre de 1996, los diputados Zeferino Torreblanca Galindo, Adolfo M. Aguilar Zinser, Crisóforo Salido Almada, Martha Alvarado Castañón, e Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, presentaron otra iniciativa con proyecto de decreto en el que propusieron de nueva cuenta, reformar diversos artículos del COFIPE.

f) El día 29 de octubre de 1996, el diputado Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, presentó iniciativa con proyecto de decreto en el que propuso:

Reformar los artículos 74 párrafos primero y tercero; 75; 76 párrafo primero incisos f y g; adicionar ocho incisos al artículo 75; inciso j al artículo 76; derogar los párrafos segundo y quinto del artículo 74, todos del COFIPE.

En relación con esta iniciativa, el diputado Zeferino Torreblanca Galindo solicitó adjuntar las propuestas de reforma al artículo 82 inciso c) de dicho Código.

g) En la sesión del 7 de noviembre de 1996, el titular del poder Ejecutivo federal envió iniciativa con proyecto de decreto por el que se propuso reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y expedir la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe destacar que por ser esta última, aunque con ajustes, la iniciativa aprobada, merece un análisis más concienzudo, el cual realizaremos de la siguiente manera:

Del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

1. Libro Primero. En este Libro, denominado de la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se establecen el objeto de la Ley, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y disposiciones relativas a la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos e integración de las Cámaras de Senadores y Diputados.

Al respecto, debe mencionarse que la reforma de los artículos 35, 36, 41, 54 y 56 Constitucionales atendió fundamentalmente lo relativo a las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, así como al proceso de renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y a las disposiciones generales para la integración del Legislativo por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En consecuencia, a fin de reglamentar en la Ley secundaria las disposiciones Constitucionales que garantizaran

el derecho de los ciudadanos a asociarse "individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país" (artículo 36) y que establecen el marco normativo para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y *status* jurídico de los partidos políticos (artículo 41), se planteó en este Libro Primero, la reforma de los artículos 1º párrafo segundo incisos b y c; 3º párrafo primero; 5º párrafos primero y tercero, inciso c y fracción IV del inciso d; 7º párrafo primero incisos b al f; 8º párrafo primero; 11 párrafos segundo, tercero y cuarto; la denominación del Capítulo II del Título Tercero del Libro Primero; 12; 13 párrafos primero inciso a, segundo y tercero; 14; 15; 16; 17; 18; 20 párrafo tercero; 22; la adición de un párrafo cuarto al artículo 5º; un párrafo tercero al artículo 8º; un párrafo cuarto al artículo 20 y la derogación del inciso d del párrafo segundo del artículo 1º y del párrafo segundo del artículo 1º y del párrafo quinto del artículo 11.

Al efecto, destacan en este Libro las siguientes modificaciones: se incorpora la nueva figura de las agrupaciones políticas Nacionales y desaparece la mención de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 1º); para la aplicación de los preceptos de este Código, se determina la competencia del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Cámara de Diputados (artículo 3º).

Se reglamenta el derecho de los ciudadanos mexicanos de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos en forma individual y libremente, a la vez que se amplía su derecho de participar como observadores durante el proceso electoral, obligando a las organizaciones a que pertenezcan dichos observadores a declarar, por vía de informe presentado al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento destinado a dicha actividad (artículo 5º); nuevos requisitos para ser diputado federal o senador de la República (artículo 70.); en cuanto a la previsión que impide a cualquier persona ser registrada simultáneamente a distintos cargos de elección popular, en el

mismo proceso electoral se añade la de que los partidos políticos tampoco podrán hacer el registro simultáneo de los mismos ciudadanos, a más de 12 candidaturas al Senado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (artículo 8°).

En cuanto a la integración del Senado de la República, se reglamenta la elección de 32 senadores, votados en una sola circunscripción que comprende le territorio nacional, bajo el principio de representación proporcional (artículos 11 y 18); así como las condiciones de porcentaje mínimo del 2% y fórmulas de asignación por este principio, para integrar las Cámaras del Congreso de la Unión (artículos 12 al 17 y 20).

2. Libro Segundo. De los partidos políticos: tiene el propósito de reglamentar el sistema de partidos, los requisitos y procedimientos para su constitución y registro ante la instancia competente, así como lo relativo a su financiamiento. Acorde con la reforma al artículo 41 Constitucional, fue procedente regular en la Ley las disposiciones a estos aspectos fundamentales, por lo que se propuso la reforma de los artículos 22; 24 párrafo primero inciso b; 27 párrafo primero inciso b; 28, párrafo primero, inciso a, fracción I, b, fracción III y V; 29 párrafo primero; 31; 32; la denominación del Capítulo II del Título Segundo del Libro Segundo; 33; 34; 35; 36, párrafo primero, incisos f, i, y j; 37, párrafo primero, inciso c; 38, párrafo primero, inciso p y q; 39; 40; 41, párrafo primero inciso a; 43 párrafo primero; 44 párrafo segundo; 46, párrafo segundo; 47; 48 párrafos segundo, tercero, quinto, inciso a, y 9; 49 párrafos primero inciso a, 3, 4, 6 al 9 y 11 inciso b fracciones I, II y III; 49-A párrafos primero inciso a, fracciones I y II, inciso b, fracción II, y 2; 49-B; 58 párrafos primero, 8 y 9; 59, párrafo 1, inciso d; 60 párrafos primero, segundo y cuarto; 61; 62; 63 párrafos primero incisos e, g, i, y j y 2; 64 párrafos primero y segundo; 65, párrafos tercero y quinto; 66 párrafo primero incisos b y c; 67 párrafos primero y segundo; la adición de un inciso k al párrafo primero del artículo 36; los incisos k y r al párrafo primero del artículo 38; los párrafos decimoprimeros al decimoquinto al

artículo 48; los párrafos décimo y decimoprimeros al artículo 58; un artículo 59-A; los incisos k y l al párrafo primero del artículo 63; un párrafo quinto del artículo 44; los incisos b al d, del párrafo quinto del artículo 48; el párrafo décimo del artículo 49; el artículo 49-C y del inciso d, el párrafo primero del artículo 66.

Así, se planteó la supresión de las figuras de registro condicionado y registro definitivo (artículo 22); se establecen los nuevos requisitos y procedimiento para el registro de los partidos políticos nacionales (artículos 24, 27 al 29 y 31), o cancelación del mismo en términos del nuevo porcentaje de votación mínima establecida (artículo 32); se define y reglamenta la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales (artículos 33 al 35); se amplían y detallan los derechos y atribuciones de los partidos políticos nacionales, así como sus obligaciones (artículos 36 y 38 al 40) y se imposibilita a quien se desempeñe como magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral para actuar como representante de los partidos políticos ante los órganos del Instituto Federal Electoral (artículo 37).

Comentario destacado merece el referido a las prerrogativas de acceso a la radio y la televisión de los partidos políticos (artículos 41, 43, 44, y 46 al 48, y al régimen de financiamiento de dichos institutos políticos, que hace prevalecer el de origen público sobre el privado, así como las previsiones para su vigilancia y fiscalización (artículos 49, 48-A y 49-B).

No debemos soslayar que estos dos puntos merecieron especial atención, tanto por las dirigencias de los partidos políticos nacionales como por los integrantes de los grupos parlamentarios que las representan en el Congreso de la Unión.

En lo referente a las prerrogativas de los partidos políticos para el acceso a la radio y televisión, la iniciativa del Ejecutivo propuso la reforma al artículo 43 para dejar la producción de los programas de los partidos políticos al Instituto Federal Electoral y a la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos y a

la comisión de radiodifusión del propio Instituto, la difusión de estos programas.

Con la modificación al artículo 44, se propuso la participación de los partidos políticos en forma conjunta con la dirección de prerrogativas y partidos políticos, para la elaboración de un programa especial que será transmitido dos veces al mes; el Grupo de Diputados Ciudadanos propuso la reforma a este mismo artículo a efecto de que se aumente el periodo de transmisión durante periodos electorales en un 70% proporcional a su fuerza electoral y en un 30% en forma equitativa, debiendo suspenderse la difusión de propaganda 20 días antes de la elección excepto la que sea necesaria realizar el día anterior al cierre de la campaña.

La modificación que se propuso por el Ejecutivo al artículo 46 estableció la obligación de los concesionarios de transmitir en horarios de mayor audiencia.

La reforma al artículo 47 determina un aumento significativo en los tiempos totales de transmisión de los partidos políticos, estableciendo la propuesta del Ejecutivo 250 horas en radio y 200 en televisión cuando sea el proceso electoral para elegir presidente de los Estados Unidos Mexicanos y un 50% de dichos tiempos cuando sea proceso electoral para elegir a integrantes del Congreso de la Unión. También se otorga un 4% de los tiempos señalados para los partidos políticos señalados para los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión. Los tiempos de transmisión serán repartidos entre los partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión en un 40% de forma igualitaria y en un 60% de una manera proporcional a su fuerza electoral.

Cabe resaltar la propuesta del Ejecutivo al artículo 48 referente a la prohibición de contratación de propaganda para los partidos políticos por parte de terceros.

En este artículo 48, el Grupo de Diputados Ciudadanos, en concordancia con su iniciativa de que existieran candidaturas independientes, propuso que se aumentaran a los registrados por esta vía el derecho de poder contratar tiempos en radio y televisión orientados hacia la obtención del voto durante las campañas electorales.

En el Capítulo II del Título Tercero, referente al régimen de financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa del Ejecutivo propuso en la reforma del artículo 49, que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado, en tanto que el Grupo de Diputados Ciudadanos propuso la derogación del inciso f, del mismo artículo, a efecto de que las personas que vivan o trabajen en el extranjero puedan realizar aportaciones a los partidos políticos.

Se determina la deducibilidad del Impuesto Sobre la Renta a las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes de los partidos políticos, hasta un monto del 25%.

En este mismo numeral, el Ejecutivo propuso la creación de un órgano permanente de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; en igual sentido se pronunció el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el Grupo de Diputados Ciudadanos.

Se estableció el mecanismo para la obtención del monto de los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, ubicando el Ejecutivo este rubro en el inciso a), del citado numeral 49, para lo cual propone en su iniciativa que dicho costo se determine multiplicando los gastos mínimos de campaña para los diputados y senadores, por el total de diputados y senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión.

El costo mínimo de gastos para la campaña presidencial se determinará a partir del costo mínimo de gastos de campaña

para diputados a elegirse según el principio de mayoría relativa, dividido entre los días de campaña del diputado, multiplicado por los días de la campaña presidencial. La suma total se distribuirá en un 30% de manera igualitaria entre los partidos políticos con representación ante la Cámara y el 70% entre los mismos partidos pero en forma proporcional al porcentaje obtenido en la votación nacional. Se establece la obligación de entregar el financiamiento así determinado en ministraciones mensuales, tomando en consideración el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Ejecutivo propuso como obligación para los partidos políticos, destinar el 2% del financiamiento público obtenido, para desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en su iniciativa, propuso para la obtención del financiamiento por actividad electoral, que la cifra obtenida por el costo mínimo de campaña de diputados de mayoría relativa y senadores sea multiplicada, respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y senadores registrados de los partidos políticos que hubieren conservado su registro; la cifra así obtenida se dividiría entre la votación nacional emitida para cada una de esas elecciones, determinando así el valor unitario del voto.

A cada partido le será asignado el 70% de la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto por el número de votos válidos que hayan obtenido, tanto en la elección de diputados de mayoría relativa como de senadores. El monto del financiamiento así obtenido se entregaría en los tres años siguientes a la elección, correspondiendo al primer año la entrega del 20% del total, al segundo 30% y al tercero el 50% restante, pudiéndose incrementar los totales del segundo y tercer año previo acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tomando como base los índices de inflación que determine la autoridad competente.

El 30% restante se repartiría anualmente por partes iguales entre los partidos que hayan conservado su registro. Todas las ministraciones se entregarían a los partidos políticos de manera mensual. La propuesta de Acción Nacional incluyó una contribución para los partidos políticos por concepto de subrogación del Estado en las obligaciones de aportación de los legisladores para el sostenimiento de sus partidos, en una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por el concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

El grupo parlamentario de Acción Nacional en su iniciativa propuso que los partidos políticos que no hubieren obtenido el 3% de la votación emitida en las elecciones de presidente, diputados y senadores en el proceso electoral inmediato anterior, no tuvieran derecho al financiamiento.

La iniciativa del Ejecutivo, por su parte, propuso otorgar el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos que hayan obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, más una cantidad adicional igual para gastos de campaña, de la cual habría variaciones según la fecha en que hubieren obtenido su registro.

El Partido Acción Nacional, por su parte, incluyó en el reparto del 30% general para partidos políticos a los partidos que hayan obtenido su registro con fecha posterior a la última elección.

Se señaló en la iniciativa del Ejecutivo que los partidos políticos no podrían recibir anualmente aportaciones en numerario de simpatizantes en un monto superior al 10% del total del financiamiento público que corresponda al partido con mayor fuerza electoral. Propuso la expedición de recibos foliados y con la identificación del aportante, así como un límite anual para las aportaciones que pudieran realizar personas físicas o

morales, equivalente al 0.5% del monto total anual del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de actividades permanentes de los partidos políticos.

Finalmente, en este Libro se introdujeron modificaciones relativas a la posibilidad de que los partidos políticos puedan formar coaliciones en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados, condiciones relativas a la conservación o pérdida del registro de los partidos que se coaliguen, emblema que adopte la coalición, registro de la misma y procedimiento para la postulación de candidatos por esta vía, así como lo concerniente a la fusión que, en su caso, convengan en celebrar los partidos políticos (artículos 58, 59, 59-A y 60 al 67).

3. Libro Tercero. Del Instituto Federal Electoral: La reforma Constitucional dedicó gran atención a las consideraciones sobre este organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración ya no participa el poder Ejecutivo federal y estableció que aquél es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

En tal virtud, se propusieron modificaciones importantes a una gran cantidad de artículos de este Libro, en el sentido que adelante explicamos.

Conviene mencionar, por su importancia, la ampliación de los fines del Instituto Federal Electoral para incluir los de promoción del voto y coadyuvancia en la difusión de la cultura democrática, en los que se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 69); definición del *status* jurídico como organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 70); se establece la nueva conformación de sus órganos centrales añadiendo a los ya existentes, Consejo General y junta general ejecutiva, los de

presidencia del Consejo General y la secretaría ejecutiva (artículo 72).

En cuanto a la periodicidad de las reuniones de trabajo del Consejo General, el artículo 78 prevé la realización de sesiones ordinarias y extraordinarias, estas últimas a petición expresa de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente; se reglamenta lo relativo al funcionamiento de dicho Consejo en comisiones permanentes, integradas exclusivamente por los consejeros electorales y el consejero presidente, que serán las de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión, organización electoral; servicio profesional electoral y capacitación electoral y educación cívica (artículo 80); se detallan las atribuciones del Consejo General, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto Federal Electoral (artículo 82) y se especifican las atribuciones del presidente y secretario de dicho Consejo (artículo 83 y 84).

Asimismo, se desarrolla lo relativo a la integración y atribuciones de la junta general ejecutiva, secretario ejecutivo y direcciones ejecutivas del propio Instituto y requisitos que deben reunir quienes se desempeñen como titulares en estas últimas (artículos 85 al 97), así como lo correspondiente a la conformación y atribuciones de las juntas locales ejecutivas y juntas distritales ejecutivas (artículos 100 y 110).

Se atiende lo relativo al funcionamiento de los consejos locales y consejos distritales, designación, requisitos y atribuciones para el caso de consejeros electorales y presidentes de consejo en ambos casos (artículos 102 al 107, 113 al 117, 133 y 134).

Finalmente, lo correspondiente a la integración de las mesas directivas de casillas electorales y atribuciones de los presidentes de estas mesas, se regula en los artículos 119, 122 y 132.

4. Libro Cuarto. De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas.

Fundamentalmente, las modificaciones propuestas en este Libro fueron de orden adjetivo y se refieren al catálogo general de electores y del padrón electoral (artículos 146, 162 al 164); a la credencial para votar con fotografía (artículos 151 y 154); a la distribución, exhibición, revisión y cotejo de las listas nominales de electores (artículo 156 al 159, y 161); a las disposiciones del Título Segundo de este Libro referidas a las bases para la organización del servicio profesional electoral (artículo 167), integración de su cuerpo de técnicos (artículo 168) y lo relativo al establecimiento de las normas y disposiciones complementarias del estatuto del servicio profesional electoral (artículos 169, 170 al 172).

5. Libro Quinto. Del proceso electoral: en función de haberse reformado la fracción I del artículo 74 Constitucional, eliminando la atribución de la Cámara de Diputados de erigirse en colegio electoral para calificar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues conforme al artículo 99 Constitucional reformado, corresponde ahora a la sala superior del Tribunal Electoral realizar el cómputo final correspondiente y declarar la validez de la elección y de presidente electo y de que se mantiene como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la fracción primeramente invocada, la de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo, se planteó la reforma a diversos artículos.

Resalta de lo anteriormente expuesto, lo relativo a la definición, inicio y conclusión del denominado proceso electoral federal, para todos los efectos Constitucionales y legales procedentes (artículos 173 y 174); de los actos preparatorios a la elección relativos al procedimiento de registro y sustitución de candidatos, así como de los plazos y órganos competentes para dar dicho registro, referidos a la elección de senadores y diputados por el principio de representación proporcional

(artículos 175, 177 al 179, y 181); topes a los gastos de campañas electorales (artículo 182-A); propaganda electoral e inicio de las campañas electorales de los partidos políticos (artículos 186, 189 y 190); de los procedimientos para la integración y ubicación de mesas directivas de casillas (artículos 192 y 193); registro de representantes de los partidos políticos y representantes generales y normas a que se sujetará su actuación (artículos 198 y 199); de la documentación y material electoral (artículos 205 al 208); instalación, apertura y clausura de casillas, votación y del escrutinio y cómputo en las casillas (artículos 212, 213, 217, 223, 227, 228, 229, 230 y 241-A); así como las adecuaciones legales necesarias referentes a la información preliminar de los resultados y cómputos distritales que complementan lo anteriormente expuesto, en los artículos 253, 246, 247, 249, 252 y 253.

En este Libro se hace mención a la adecuación de su Capítulo IV, para el que se propuso la denominación de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios y de la declaración de senadores por el principio de mayoría relativa, modificando sus artículos 255, 256, 257, 259, 261, 262 y 263, para adecuar lo conducente en cuanto a los cómputos de representación proporcional en cada circunscripción y lo relativo a la expedición de las constancias de asignación proporcional.

Se propuso un nuevo Título Quinto que, denominado de las faltas administrativas y de las sanciones, otorga al Instituto Federal Electoral la facultad de conocer infracciones que cometan ciudadanos, funcionarios electorales, organizaciones de observadores electorales, autoridades federales estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones, partidos políticos y agrupaciones políticas (artículos 264 al 272).

Finalmente, en congruencia con las demás reformas expresadas en los artículos del decreto que la iniciativa del Ejecutivo federal sustentó, se propuso la derogación de los

Libros Sexto y Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, denominados del Tribunal Federal Electoral y de las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas, respectivamente.

II. De la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el año de 1995, la reforma del artículo 105 Constitucional hizo necesaria la reglamentación de este precepto, motivando la expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1996 dicha disposición fue nuevamente reformada, suprimiendo la excepción para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y estableciendo, en consecuencia, la posibilidad de que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, ejerciten acción de inconstitucionalidad en contra de Leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de Leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, con la precisión de que la única vía para plantear la no conformidad de las Leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

En razón de lo anterior, la iniciativa del Ejecutivo federal propuso reformar el primer párrafo del artículo 65 y adicionar un párrafo segundo al artículo 60; un tercer párrafo al artículo 62; un segundo párrafo al artículo 64, recorriéndose con su mismo texto el segundo párrafo para quedar como tercero; un segundo párrafo al artículo 67; un segundo y un cuarto párrafos al artículo 68, recorriéndose con su mismo texto el párrafo segundo para

quedar como tercero; un segundo al artículo 70 y un segundo párrafo al artículo 71.

Así, por cuanto a las disposiciones generales del Título Tercero de la Ley reglamentaria, denominado de las acciones de inconstitucionalidad, se propuso regular, en su artículo 60, la previsión de que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles; establecer como parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de Leyes electorales, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda.

En este mismo Título y para el caso del Capítulo II intitulado de el procedimiento, en el artículo 64 se introduce el plazo de tres días para hacer aclaraciones en los procedimientos por acciones en contra de Leyes electorales y de seis días para rendir el informe que sostenga la constitucionalidad de la Ley impugnada, para el artículo 65, se propuso la aplicación de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19, con excepción de su fracción II, respecto de Leyes electorales, así como las hipótesis de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20; en el artículo 67 se establece que cuando la acción intentada se refiera a Leyes electorales, una vez que el ministro instructor haya puesto los autos a la vista de las partes, el plazo para formular alegatos será de dos días; para el efecto de mejor proveer, el artículo 68 establece que el ministro instructor, tratándose de la acción de inconstitucionalidad en contra de una Ley electoral podrá solicitar opinión a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y además, que en esta materia, el proyecto de sentencia deberá ser sometido al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el pleno a más tardar en un plazo de cinco días contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto".

Finalmente, en el artículo 70 se propuso el plazo para la interposición del recurso de reclamación, así como para su resolución y, en el artículo 71, se estableció el principio de congruencia que deben tener las sentencias en materia electoral.

III) De la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Como resultado de la reforma constitucional de agosto de 1996, se incluye al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación y se establece el nuevo marco jurisdiccional para la solución de controversias que puedan generarse en esta materia.

Así, al lado de las reformas a la Ley electoral sustantiva y de la previsión de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, se hizo necesario reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para determinar la incorporación de dicho Tribunal y atender lo relativo a su organización, estructura, funcionamiento y requisitos que deberán cumplir quienes lo integren en sus diferentes instancias, los órganos de administración y la calidad laboral de los servidores públicos que en el propio Tribunal llegaren a prestar sus servicios.

En consecuencia, se propuso reformar el artículo 1º; la fracción VIII del artículo 10 y el párrafo primero del artículo 68; adicionar un tercer párrafo al artículo 77; una fracción XLI al artículo 81 y recorrer su orden con su mismo texto el XLI para quedar como XLII y un Título Decimoprimero que comprende los artículos del 184 al 241.

Este nuevo órgano en el Poder Judicial de la Federación obliga a la adición de un apartado que comprenda, integralmente, la materia electoral como su competencia específica, particularmente en temas como la denuncia de contradicción de tesis y la participación del Consejo de la Judicatura Federal en su administración.

De esta forma, en congruencia con el artículo 94 de la Constitución, se propuso en la iniciativa reformar el artículo 1º de ésta, a efecto de establecer que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación.

Propuso la iniciativa dar competencia al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la denuncia de contradicción de tesis sustentadas por el Tribunal Electoral sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional sostenidas por las salas o el propio pleno de la Suprema Corte.

Se propuso la figura de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, con funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del propio tribunal, integrado por el presidente del mismo, quien la presidirá; un magistrado de su sala superior y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Esta comisión tendrá carácter permanente, situación que atiende a la naturaleza de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de que es dotado el Tribunal Electoral.

La regulación del funcionamiento y estructura del Tribunal Electoral se contiene en el Título Decimoprimer que se propuso adicionar bajo la denominación de del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo contenido prevé a detalle aspectos orgánicos y funcionales para el ejercicio de sus atribuciones.

Destacan en ellas las previsiones relativas a su funcionamiento en una sala superior y en cinco salas regionales, cuyas sesiones de resolución serán de carácter público; la determinación de definitivo e inatacable de las resoluciones recaídas a las impugnaciones de que conozca, relacionadas con las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de la República; en este último caso, de existir impugnaciones, efectuará el cómputo final de la elección

presidencial y realizará la declaración de validez y de presidente electo.

En el aspecto orgánico se propuso la integración de la sala superior por siete magistrados electorales, con sede en el Distrito Federal, siendo indispensable la presencia de la mayoría simple de sus integrantes para la validez de sus sesiones. Se otorga a esta sala la facultad de hacer la declaración de validez y de presidente electo, para lo que deberá sesionar con por lo menos seis de sus integrantes. El esquema de competencia de la sala superior se determina a partir de cuatro rubros: controversias electorales, derechos políticos de los ciudadanos, aspectos administrativos e instancia máxima del órgano especializado.

Ello obedece a las atribuciones que se plantearon para conocer de los juicios de inconformidad y de los recursos de reconsideración y de apelación, propuestos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, objeto también del dictamen en comento y relacionados estrictamente con la competencia electoral, en tanto obedecen respectivamente a impugnaciones respecto de los cómputos distritales de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al conocimiento en segunda instancia de las resoluciones dictadas por las salas regionales, a controversias planteadas respecto de actos y resoluciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, de su presidente y de la junta general ejecutiva, así como del informe que se rinda respecto de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

Por otra parte, se propuso como competencia de la sala superior el conocimiento de los juicios de revisión constitucional electoral planteados respecto de actos y resoluciones de autoridades electorales de las entidades federativas y de los juicios de protección de los derechos político - electorales del ciudadano.

En los aspectos administrativos destacan las previsiones de concesión de licencias a los magistrados electorales que la integran, el nombramiento de los comités necesarios para la atención de los asuntos de su competencia y la determinación de días y horas en que deberá sesionar. Finalmente, su calidad de instancia máxima se concreta en la fijación de la jurisprudencia obligatoria y la solución de los conflictos de competencia suscitados entre las salas regionales.

El presidente de la sala superior, que lo será también del Tribunal, se propuso fuera elegido por los miembros de dicha sala para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto. Se establecen como facultades del presidente, entre otras, las de representación del Tribunal, conducción de las sesiones, designación de los titulares y el personal de las coordinaciones adscritas a la presidencia, requerir informes o documentos a los órganos del Instituto Federal Electoral, autoridades federales, estatales y municipales, partidos políticos, agrupaciones políticas e, incluso, de particulares, que puedan servir para la sustancia o resolución de los asuntos de que conozca.

Se determina el funcionamiento de cinco salas regionales del Tribunal Electoral, integradas cada una por tres magistrados electorales, cuya presencia será necesaria para que éstas puedan sesionar. Entre su competencia está el conocer, durante la etapa de preparación de los comicios, de los recursos de apelación que se interpongan contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, salvo que se trate del Consejo General, de su presidente o de la junta general ejecutiva; conocerán también de los juicios de inconformidad relativos a las elecciones federales de diputados y senadores durante la etapa de resultados y declaración de validez, así como de los juicios para la protección de derecho político - electoral de votar, con motivo de procesos electorales federales ordinarios.

El presidente de cada sala regional será electo por sus propios miembros; sus principales atribuciones radican en la representación de la sala, la dirección de los debates, la

vigilancia del cumplimiento de sus determinaciones y el requerimiento de informes o documentos que se encuentren en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de autoridades federales, estatales o municipales, de partidos políticos o de particulares que puedan ser útiles para la sustancia o resolución de los asuntos de que conozca.

Es igualmente importante la regulación del procedimiento para la elección de los magistrados electorales. Así se dispuso que en caso de ausencias definitivas, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará una consulta interna entre sus integrantes y con el Consejo de la Judicatura Federal, cuya opinión habrá de considerar, aprobando por mayoría simple en sesión privada, las propuestas que en terna hará el Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente. En la propuesta se expresará la sala para la que se considere la terna. La Cámara de Senadores, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, elegirá a los magistrados electorales por mayoría calificada; para el caso de que ninguno de los integrantes de la terna fuera elegido, deberá presentarse una nueva propuesta.

Las atribuciones que se propusieron para los magistrados electorales son las que naturalmente se vinculan con el ejercicio de la función para la que fueron designados. Así, se encuentran las relativas a concurrir, participar y votar en las sesiones a que sean convocados, integrar la sala para resolver en colegio los asuntos de su competencia, exponer en sesión sus proyectos de sentencia, admitir los medios de impugnación, formular los requerimientos necesarios y participar en programas de capacitación.

Se propuso que la sala superior contara con un secretario general de acuerdos y un subsecretario general; este último apoyará al primero en el ejercicio de sus funciones, que radican principalmente en dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la sala superior, supervisar que las notificaciones sean practicadas en tiempo y forma, el

debido funcionamiento de los archivos de la sala superior y de las salas regionales, autorizar con su firma las actuaciones de la sala y expedir las certificaciones que se requieran.

En las salas regionales se propuso la creación de una secretaría general para el desempeño de funciones análogas a las de su equivalente en las sala superior.

Se considera la creación de una comisión para la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, cuya integración ya ha sido referida en líneas anteriores. Comparten las comisiones la conveniencia de dotar de las atribuciones propuestas a esta comisión de administración, a fin de que el órgano especializado dedique todos sus esfuerzos a la función jurisdiccional electoral. Así, tendrá la responsabilidad de la elaboración del proyecto de reglamento interno del Tribunal; expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario, remoción, estímulos y capacitación del personal del Tribunal; destituir o suspender a los magistrados de las salas regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves y comunicarlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, suspender, remover o cesar a los secretarios generales, secretarios y al personal jurídico y administrativo de las salas regionales y conocer de la responsabilidad de los servidores públicos. Ejercerá también el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral.

Para el adecuado funcionamiento de la comisión de administración, se propuso la creación de una secretaría administrativa y de los órganos auxiliares necesarios para ello.

Un último Capítulo del Título que se propuso adicionar a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue denominado disposiciones especiales, que contiene las normas referidas a requisitos para ocupar el cargo de magistrado, subsecretario general de acuerdos, secretario de sala y actuario, todas ellas encaminadas a garantizar la mayor aptitud de que se

requiere para el adecuado ejercicio de las funciones del Tribunal Electoral.

Trata también lo relativo a responsabilidades, impedimentos y excusas, siendo las primeras las inherentes a los ministros, magistrados y jueces que integran el Poder Judicial de la Federación y en general a los servidores públicos del mismo, ya contenidas en las disposiciones vigentes del ordenamiento que se propuso reformar y que responde al criterio de congruencia que la incorporación del Tribunal Electoral a dicho poder demanda.

Se contienen, en este mismo Capítulo, reglas para la formación de la jurisprudencia, estableciendo para la sala superior tres sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario; para las salas regionales, cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y la resolución de la sala superior en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales o entre éstos y la propia sala superior.

Finalmente, se estableció la calidad laboral de confianza de los servidores y empleados del Tribunal Electoral adscritos a las oficinas de los magistrados, considerando a los demás a un régimen distinto.

IV) Del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

La propuesta de reformar los ordenamientos mencionados en los anteriores apartados se inscribe, como se ha comentado, en la necesidad de reglamentar, integralmente, las modificaciones a los multicitados artículos de la Carta Magna que establecen el marco constitucional en materia electoral.

En 1990, año en que fue promulgado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también fueron publicadas reformas al Código Penal para el Distrito Federal en

Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, por las que se incluyó en un Capítulo Único, Título Vigésimocuarto, lo referente a delitos electorales.

Posteriormente, como resultado de los trabajos del periodo de sesiones extraordinarias a que fue convocado el Congreso de la Unión, que dio inicio el 22 de marzo de 1994, se aprobaron reformas a los artículos 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409 y la adición a los artículos 411, 412 y 413, todos del Código Penal antes citado, con el fin de definir y precisar, con mayor detalle, los tipos penales y sanciones y, consecuentemente, disuadir la comisión de conductas violatorias del orden legal, reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de ese mismo año.

Se propuso en la iniciativa en análisis, ahora la reforma de los artículos 401; 403 y 404; las fracciones II, IV a VI, VIII, X y XI del artículo 405; el primer párrafo y las fracciones I a III del artículo 407; así como la derogación de la fracción IX del artículo 405, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

En este tenor, las reformas planteadas en materia de delitos electorales tipifican nuevas conductas como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral y los elementos que especifican las descripciones típicas.

Se propuso reformar el artículo 401, para describir las categorías de: servidores públicos, remitiendo a lo previsto por este ordenamiento en su artículo 212, incluyendo en ésta a los que pertenecen a la administración pública estatal y municipal (fracción I); funcionarios electorales (fracción II); funcionarios partidistas (fracción III); candidatos (fracción IV); documentos públicos electorales, como son las actas tanto de la jornada electoral, del escrutinio y cómputo, de los paquetes electorales, de los expedientes de casilla, así como de las actas

circunstanciadas de las sesiones de cómputo distritales, locales y de circunscripción plurinominal (fracción V); y materiales electorales (fracción VI).

Se tipifica en la fracción III del artículo 403, como conducta punible hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados, para orientar el sentido de su voto.

La fracción IV del artículo que se comenta, establece como delito obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral o, en general, el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

En la fracción V del artículo 403, se propuso tipificar como delictiva la conducta de recoger en "cualquier tiempo, sin causa prevista por la Ley, credenciales para votar de ciudadanos".

A fin de lograr mayor precisión en las descripciones típicas, en las fracciones VI a XIII de este 403, se establecen las conductas constitutivas de delito: solicitud de votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas o la jornada electoral (VI); aportación a un partido político en monto superior al permitido conforme a la Ley de la materia (VII); violación, el día de la jornada electoral, por cualquier medio, del derecho de cualquier ciudadano a emitir su voto en secreto (VIII); el votar o pretender hacerlo con una credencial para votar de la que no sea titular (IX); transportación de votantes el día de la jornada electoral, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto (X); apoderamiento, destrucción o alteración de documentación electoral o de cualquier material electoral o impida de cualquier forma su traslado o entrega (XI); protección del voto (XII); y, finalmente, en relación a la instalación de las casillas, los supuestos se abren para comprender no sólo el impedirlos en

forma violenta, sino cualquier conducta dolosa que tenga como finalidad impedir que se lleve a cabo normalmente (XIII).

Para el caso de los ministros de culto, se propuso penalizar, en el artículo 404, la inducción del voto que éstos llegaren a promover en favor o en contra de determinado candidato o partido político, en el ejercicio de actos propios de su ministerio. Esta conducta será punible cuando la inducción sea expresada y los actos sean públicos.

En los artículos 405, 406 y 407 se desarrollan las diferentes hipótesis para el caso de las conductas en que puedan incurrir los funcionarios electorales, funcionarios partidistas y servidores públicos.

Es menester destacar que la transparencia y certidumbre del manejo de recursos en el ámbito electoral es tomada en cuenta en la iniciativa, por el establecimiento de la sanción para quien aporte anualmente fondos a un partido político, a sabiendas de que lo hace en monto superior al permitido individualmente conforme a la Ley de la materia y para los candidatos que obtengan y utilicen en su campaña electoral fondos provenientes de actividades ilícitas; también se propuso incluir los términos de “manera pública y deliberada” para reformar los artículos relativos a la propagación de noticias falsas respecto del desarrollo de la jornada o de sus resultados.

V) Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Como consecuencia de las reformas constitucionales que establecen la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del voto universal, libre, secreto y directo, y la elección indirecta de los titulares de las nuevas demarcaciones en el Distrito Federal, para la participación de los ciudadanos en esta nueva organización política y administrativa no ha sido definida, siendo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que tendrá a su cargo la expedición de las disposiciones relativas a los consejeros ciudadanos y su participación en el Distrito Federal;

por lo que el artículo tercero transitorio del decreto propuesto por el Ejecutivo previó la derogación de las disposiciones referentes a los consejeros ciudadanos (cargos vecinales) del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estableciendo este transitorio que los consejeros ciudadanos que actualmente integran los consejos ciudadanos, continúen en sus funciones hasta la terminación del periodo para el que fueron electos, aplicándose las disposiciones que regulan las funciones sustantivas de los consejeros ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes.

VI) De la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Con la modificación de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el marco constitucional relativo al ámbito de justicia electoral, se dispone el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a fin de dar definitividad al proceso electoral y proteger los derechos políticos de los ciudadanos (artículo 41); se determina la figura del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, como la instancia competente para resolver respecto de las impugnaciones que se interpongan en contra de determinaciones sobre declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados o senadores, señalando que sea la Ley secundaria la que fije presupuestos, requisitos de procedencia y trámites (artículo 60) y se define al Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado en el Poder Judicial de la Federación, así como la integración y funcionamiento de su sala superior y salas regionales.

Consecuentemente, en virtud de la disposición constitucional, las comisiones legislativas que dictaminaron la iniciativa en comento, consideraron procedente la propuesta de

expedir una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de reglamentar los artículos 41, 60 y 99 de nuestra Carta Magna.

La iniciativa del Ejecutivo federal separa, de la Ley que regula la organización del proceso electoral, lo relativo a los procedimientos de la materia contencioso - electoral, cuya explicación se fundamenta en el hecho de que el Tribunal Electoral se integra, por mandato constitucional, al Poder Judicial de la Federación, de modo que no se justifica ya la subsistencia de las normas que este Tribunal debe aplicar en el ordenamiento que regula la actuación de una autoridad electoral independiente de cualquier otro poder federal.

En la línea de congruencia seguida por la iniciativa que se analiza, está la derogación del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, integrado a partir de las disposiciones que se propusieron derogar, si bien mejorando aquellos aspectos que lo ameritan, con base en la experiencia derivada de su aplicación en dos procesos electorales federales.

Las disposiciones que fundamentan la competencia contenciosa - electoral se encuentran en los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución General de la República. Si bien el contenido de los dos últimos preceptos mencionados son específicamente referidos a la materia, el primero de ellos que dispone normas de integración y funcionamiento de autoridades electorales y principios generales del proceso electoral, encuentra también cabida en el tema que nos ocupa en atención a la posibilidad de que los medios de impugnación puedan plantearse incluso antes o después del mismo, de donde se estima certera la propuesta de su calificación como ordenamiento reglamentario de las disposiciones constitucionales antes expresadas.

Se establece, en la iniciativa que se comenta, un sistema de medios de impugnación integrado por los siguientes juicios y recursos:

1. Recurso de revisión, que podrá interponerse contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral.

2. Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, tendientes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

3. Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

4. Juicio de revisión constitucional, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales en procesos electorales de las entidades federativas y

5. El juicio para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Se propusieron reglas comunes para el trámite y resolución de los juicios y recursos que integran el sistema de medios de impugnación. Así, la mención de la interposición de los medios de impugnación mencionados no producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución de que se trate; su presentación por escrito ante la autoridad responsable del acto o resolución que se impugna, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento de dicho acto o resolución.

Como requisitos formales del escrito de interposición del medio de impugnación, se señalan los de hacer constar el nombre del actor y su firma autógrafa, el señalamiento del domicilio para oír y recibir notificaciones; acompañar los documentos que acrediten su personería; identificar el acto o

resolución de que se trate y la autoridad responsable de los mismos; expresar los hechos, agravios, y los preceptos que se estimen violados; ofrecer y aportar pruebas. La ausencia de los requisitos de señalamiento del nombre del actor o el nombre del promovente y su firma autógrafa, motivará el desechamiento de plano. Igual consecuencia tendrán los que sean evidentemente frívolos o cuya improcedencia se derive de las disposiciones legales, así como para el caso de que no existan hechos y agravios o cuando, señalándose hechos, no pueda deducirse de los mismos algún agravio.

Se establecen igualmente causas de improcedencia y sobreseimiento comunes a los juicios y recursos. En las primeras se mencionan la impugnación por la no conformidad a la Constitución de Leyes; la de actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, se hayan consumado irreparablemente, se hubieren consentido de manera expresa o no se haya interpuesto en tiempo el medio de impugnación respectivo; la falta de legitimación del promovente; el no agotamiento de las instancias existentes para combatir esos actos o resoluciones y cuando en un mismo escrito se pretenda combatir más de una elección.

Respecto del sobreseimiento, procederá en los casos en que el promovente se desista por escrito, la autoridad responsable modifique o revoque el acto o resolución de que se trate, sobrevenga alguna causa de improcedencia o cuando el ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos político - electorales.

Se contemplan, como parte en el procedimiento, al actor, a la autoridad responsable, al tercero interesado y a los candidatos, como coadyuvantes sólo para el caso de los recursos de revisión y apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.

La presentación de los medios de impugnación corresponderá a los partidos políticos, que actuarán a través de

sus representantes legítimos, siendo tales los registrados ante el órgano electoral responsable, los miembros de sus distintos comités, los que estén facultados para dicha representación, bien sea por estatutos o por poder notarial; a los ciudadanos y a los candidatos, sin que se admita ninguna representación y a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, igualmente a través de sus representantes legítimos.

En cuanto a medios de prueba, son admisibles los tradicionalmente aceptados en la práctica procesal nacional, estableciéndose una modalidad en la confesional y en la testimonial, referida a que las declaraciones deberán constar en acta levantada ante fedatario público y exista plena identificación del emittente.

En el trámite de los medios de impugnación se conserva el sistema previsto en las disposiciones anteriores, de modo que no habrá presentación directa del actor ante el Tribunal Electoral, sino por la vía de la autoridad responsable del acto o resolución que se impugna, la que tendrá a su cargo la obligación de avisar de su presentación al órgano del Instituto Federal Electoral que resulte competente o a la sala del Tribunal que en su caso lo sea y al mismo tiempo hacerlo del conocimiento público mediante la colocación de la cédula respectiva fijada en estrados durante 72 horas; en el caso de que el acto o resolución materia del medio de impugnación no sea propio del órgano del Instituto Federal Electoral ante el que se presente, estará obligado dicho órgano a remitirlo inmediatamente a la instancia del propio instituto o a la sala del Tribunal Electoral que sea competente para tramitarlo.

La autoridad que haya recibido algún medio de impugnación, por el que se pretenda combatir un acto o resolución que no le sea propio, deberá remitirlo al órgano electoral o a la sala del Tribunal que sea competente para substanciarlo, dentro de las 24 horas siguientes a la hora en que se haya vencido el plazo de fijación en estrados, acompañando al mismo copia del documento en que conste el acto o

resolución que se impugna, los escritos de terceros interesados que se hubieren presentado durante el plazo de fijación de la cédula, de los coadyuvantes, así como las pruebas y documentos que hubieren aportado. Tratándose del juicio de inconformidad, enviará también las actas y hojas de incidentes y los escritos de protesta y de incidentes que se hubieran presentado, el informe circunstanciado y todo documento que estime necesario para que el asunto sea resuelto.

Recibido el medio de impugnación por la sala competente del Tribunal Electoral, el presidente de la misma lo turnará a un magistrado electoral, quien deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y oportunidad que rigen su presentación, proponiendo en su caso sea desechado de plano o tenerlo por no presentado. Si es el caso de que se han reunido los requisitos legales, se admitirá y substanciará hasta llevarlo a estado de resolución, caso en el cual será cerrada la instrucción para la formulación del proyecto de sentencia.

Se propuso para las salas del Tribunal Electoral la obligación de suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, siempre que los mismos puedan deducirse con claridad de los hechos expresados en el medio de impugnación interpuesto. La suplencia en las deficiencias u omisiones en la expresión de agravios no operará ni para el recurso de reconsideración ni para el juicio de revisión constitucional.

Con relación a las sentencias de las salas, se establece su definitividad e inatacabilidad, excepto en los casos que puedan ser impugnadas por el recurso de reconsideración.

Se propuso que las notificaciones surtan efectos el mismo día en que sean practicadas. Para el caso de los partidos políticos se establece que si su representante estuvo presente en la sesión del órgano que actúa o resuelve, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución.

En el Libro Segundo de ésta Ley, se establecen reglas específicas de los medios de impugnación antes mencionados; así, se establece la procedencia de los recursos de revisión y de apelación en los años no electorales y durante el proceso electoral, además de los mencionados, la del juicio de inconformidad y del recurso de reconsideración.

En cuanto al recurso de revisión, durante el proceso electoral procederá sólo en la etapa de preparación de la elección que antecede a la jornada electoral y respecto de actos o resoluciones del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y de los órganos colegiados del mismo a nivel distrital y local, que no sean de vigilancia. En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, podrá interponerse siempre que no tengan relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, en ambos casos serán resueltos por la junta ejecutiva o el Consejo del Instituto Federal Electoral jerárquicamente superior al órgano responsable del acto o resolución impugnada. En ambos casos sólo podrá interponerlo un partido político.

El recurso de apelación podrá interponerse en los años no electorales y durante la etapa de preparación del proceso electoral; su materia está constituida por las resoluciones de los recursos de revisión, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables por revisión y en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, las resoluciones recaídas a los recursos de revisión presentados en la misma etapa; igualmente podrá presentarse contra el informe de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores, relativo a las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales y finalmente para impugnar la determinación y aplicación de sanciones.

La competencia para la resolución de los recursos de apelación se propuso sea de la sala superior del Tribunal Electoral, en años no electorales, y durante el proceso electoral; la misma sala superior, tratándose de actos o resoluciones del

consejero presidente, del Consejo General o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como la sala regional que tenga jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o la resolución impugnada.

De singular trascendencia es la previsión del juicio de inconformidad, dadas las consecuencias que en los resultados electorales pudieran tener las resoluciones recaídas a los que fueren planteados. Tales son la declaración de la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial o bien de las de diputados o senadores, modificando, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa; la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores; revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría para el caso de senadores y hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa por error aritmético.

Por la razón mencionada, la previsión del juicio de inconformidad ameritó mayor detalle en su tramitación específica. Así, se establece como requisito de procedibilidad el escrito de protesta, salvo para el caso de que se haga valer como causa de nulidad la entrega fuera de tiempo y sin causa justificada de los expedientes electorales. Igualmente se señalan como requisitos adicionales para el escrito por el que se interponga el medio de impugnación, el señalamiento de la elección que se impugna, la mención individualizada del acta de cómputo distrital o de entidad federativa y de las casillas, cuya votación se solicita sea anulada, el señalamiento del error aritmético y, en su caso la conexidad que guarde con otras impugnaciones. Este juicio sólo puede ser promovido por los partidos políticos y los candidatos, estos últimos, únicamente cuando por causa de inelegibilidad se decida no otorgarles la constancia de mayoría; fuera de esta circunstancia podrá participar como coadyuvante.

La resolución compete a la sala superior, tratándose de la impugnación que se haga respecto de la elección presidencial y a las salas regionales que tengan jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a que pertenezca la autoridad electoral responsable. Se establece un término para la resolución de este medio de impugnación, siendo el 3 de agosto para diputados y senadores y el 31 de agosto para presidente de la República.

Por cuanto hace al recurso de reconsideración, se establece que sólo procederá 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 en relación a las elecciones mencionadas haga el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Como presupuestos básicos de procedibilidad se establecen el que la sala regional no haya tomado en cuenta causales de nulidad previstas en la Ley que se propuso; que 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 asignó o haya anulado indebidamente una elección y el que el Consejo General haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional, por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo, por no tomar en cuenta las sentencias que hayan dictado las salas del Tribunal o por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución General y en la Ley de la materia.

Igualmente, atendiendo a la trascendencia de este recurso, se propusieron requisitos adicionales a considerar en su tramitación, los que consisten en agotar previamente a su interposición, las instancias de impugnación correspondientes, expresar el presupuesto de la impugnación y señalar los

agravios en que se pretenda sustentar que la sentencia pueda modificar el resultado de la elección. El recurso podrá interponerse sólo por los partidos políticos. La competencia para la resolución de los recursos de reconsideración recae en la sala superior del Tribunal Electoral.

Las causas de nulidad que afectan la votación recibida en una casilla son también contempladas en la iniciativa, considerándose 11 once supuestos, de los que 5 cinco habrán de proceder sólo si son determinantes para el resultado de la votación: el haber mediado error o dolo en la computación de los votos; permitir votar a ciudadanos sin la credencial o bien cuando su nombre no aparezca en la lista nominal; ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva o de los votantes; impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho del voto y el que existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo; igualmente se mencionan como causas de nulidad la instalación de la casilla en un lugar distinto del autorizado; la entrega del expediente electoral fuera de los tiempos legalmente previstos para ello; la realización del escrutinio y cómputo en local diferente del determinado por el órgano electoral competente; la recepción de la votación en fecha distinta de la legalmente señalada y el impedir el acceso o expulsar a los representantes de partido sin mediar causa justificada.

Tales causales son previstas para la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, si se acreditan por lo menos en el 20% de las casillas en el distrito de que se trate o en el 20% de las secciones de la entidad de que se trate, respectivamente.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es tratado en el Libro Tercero. Se establece su procedencia sólo cuando el ciudadano por sí mismo e individualmente haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, 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.

Se establecen seis supuestos para la procedencia del juicio; ellos son: el caso de que habiendo el ciudadano cumplido los requisitos y trámites correspondientes no haya obtenido el documento para votar; que habiéndolo obtenido no fuera incluido en la lista nominal; que considere haber sido excluido indebidamente de dicha lista; que considere violado su derecho de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político le sea negado el registro como candidato; en el caso de que habiéndose asociado con otros ciudadanos, le sea negado indebidamente el registro como partido o agrupación política y cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político - electoral.

La competencia para conocer del juicio de que se trata corresponde a la sala superior del Tribunal Electoral, en única instancia, cuando se promuevan con motivo de procesos electorales en las entidades federativas; por las causas referidas a la no obtención del documento para votar y la no inclusión o exclusión de la lista nominal. Por las mismas razones, sólo que referidas a procesos electorales federales, se surtirá la competencia para las salas regionales. La sala superior también conocerá cuando se trate de los derechos político - electorales de ser votado, de asociarse o de cualquier otro o bien, tratándose de procesos electorales en las entidades federativas, la Ley respectiva no conceda un medio de impugnación. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios y en los extraordinarios, conocerá la sala superior.

El Libro Cuarto es dedicado al juicio de revisión constitucional, mismo que procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar las elecciones locales o resolver las controversias que se produzcan por esta causa. Los

supuestos para su procedencia son: que estos actos o resoluciones sean definitivos y firmes; violen algún precepto constitucional, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, dicha reparación sea factible antes de la fecha de instalación de los órganos o la toma de posesión de los ciudadanos electos y se hayan agotado las instancias legales previas para combatir ese acto o resolución. La competencia surte efecto en favor de la sala superior del Tribunal Electoral.

Se da también competencia a la sala superior del Tribunal Electoral para dirimir las controversias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Con el carácter de disposiciones transitorias, la reforma prevé la procedencia del juicio de inconformidad respecto de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la aplicación a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de las reglas y procedimientos propios a la elección de diputados federales. Con igual carácter se establece como término para la resolución de los juicios de inconformidad y de los recursos de reconsideración relativos a la elección de diputados a la asamblea mencionada.

VII) De los artículos transitorios

De conformidad con el cuerpo legal que contiene este decreto se planteó, por técnica legislativa, establecer transitorios para cada uno de los artículos con que se integra el mismo. Así, se establecieron las normas complementarias que establezcan las previsiones de entrada en vigencia, adecuación legal, plazos, tipos de actos, supuestos y definiciones para la aplicación de esta Ley y la derogación que corresponda. El artículo primero comprende 21 transitorios; el segundo, dos transitorios; el tercero, nueve; el cuarto, cuatro y, el quinto, un artículo único transitorio. Asimismo, el decreto en su conjunto se complementa con los artículos transitorios primero a quinto.

VIII) De las modificaciones a los artículos del proyecto de decreto de la iniciativa en estudio

1. De las modificaciones al artículo primero referido al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Primera: El establecimiento en 1977 del sistema electoral mixto con dominante mayoritario, al lado de que los partidos políticos minoritarios no alcanzaban fácilmente triunfos en las circunscripciones uninominales decididas por el sistema de mayoría relativa, prohijó la fórmula entonces plenamente explicable y justificada de permitir la simultaneidad de candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional. Esto permitió, igualmente, preparar a las dirigencias partidistas en el ejercicio parlamentario, en el entendido de que es en el seno de los parlamentos y congresos en donde se produce el debate político más significativo y la competencia partidista de orden Constitucional más trascendente.

Después de casi dos décadas de experiencia en este contexto representativo, el régimen de partidos a adquirido mayor fuerza y presencia y las elecciones son ahora más competidas y los partidos políticos entidades más vigorosas. La tendencia que se reconoce en la realidad mexicana a los procesos electorales es la de que se constituyen, cada vez más en fenómenos competitivos en los que la preferencia del electorado está sujeta como nunca a la oferta partidista y al renombre e imagen de los candidatos. Asimismo, por encima del interés de las dirigencias de los partidos hoy sobresale la demanda de participación de grupos cada vez más numerosos en el seno de ellos, lo que exige la apertura de oportunidades de participación a un número cada vez mayor de militantes.

A mayor abundamiento, el sistema de representación en el Senado de la República incluye un senador de primera minoría en cada entidad federativa y, con las recientes reformas a la Constitución, de 32 senadores de representación proporcional elegidos mediante una lista nacional, razón por la que no se

justifica en dicho órgano de representación la simultaneidad de candidaturas. Por ello, las comisiones unidas propusieron la supresión del párrafo tercero del artículo 8º incluido en la iniciativa original y consideraron conveniente que subsistiera el párrafo segundo vigente, que en materia de diputados admite la simultaneidad, para quedar como sigue:

“Artículo 8º

1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviera hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo”.

Segunda: Con objeto de garantizar una equilibrada representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, la iniciativa presentó un fórmula de asignación de diputados de representación proporcional que asegura que solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules en la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación, al tiempo que distribuye esa diferencia igualitariamente entre el resto de los partidos políticos .

Las comisiones unidas consideraron que aun tomando en cuenta las bondades de la fórmula contenida en la iniciativa que nos ocupa, propiciaría una mejor distribución el reparto de las curules de representación proporcional conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor; una vez asignadas las correspondientes al partido mayoritario. Debido a lo anterior, se suprimió el párrafo tercero del artículo 12 del decreto a efecto de que el párrafo cuarto del mismo pase a ser el tercero y modificar el artículo 15.

Tercera: La materia de las coaliciones políticas, a juicio de las comisiones, debe entenderse exclusiva de los partidos

políticos, mediante los convenios correspondientes que prevé el Código. En tal virtud, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán celebrar acuerdos de participación con partidos y no con coaliciones, lo cual por otra parte impulsa su identificación como fuerza nueva en el escenario político y fortalece su identidad. Esto justifica la reforma del párrafo primero del artículo 34 de la iniciativa que propusieron las comisiones, para quedar como sigue:

“Artículo 34

1º. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste”.

Cuarta: Con el propósito de alentar la mayor libertad de los partidos políticos en la producción de sus programas de promoción, difusión y propaganda, las comisiones que suscribieron el dictamen compartieron el criterio de suprimir la determinación que obliga al Instituto Federal Electoral a la producción de los programas correspondientes.

“Artículo 43

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los términos de los artículos 44 al 47 de este Código.

2.”

Quinta: Con la finalidad de hacer congruente los porcentajes de asignación de tiempos en radio y televisión para

los partidos políticos, tanto en años ordinarios como en años de campaña, con el porcentaje de distribución de financiamiento público entre los partidos políticos, las comisiones propusieron modificar el texto del artículo 47 párrafo tercero, para que en lugar de distribuir aquellos tiempos en los porcentajes de 40% igualitarios y de 60% en forma proporcional a la fuerza electoral de los partidos, dichas magnitudes sean, respectivamente, de 30% y 70%

También en este mismo precepto, en su párrafo quinto, fue conveniente a juicio de las comisiones dictaminadoras circunscribir a los catálogos previstos en los párrafos segundo y tercero del artículo 48 el deber de la secretaría ejecutiva del Instituto para que los partidos políticos ejerzan el derecho relacionado con la adquisición y asignación de los promocionales de radio y televisión comprendidos en el inciso c del párrafo primero de este artículo. En consecuencia, se propuso que el texto de dicho párrafo fuera el siguiente:

“5. A fin de que los partidos políticos disfruten de la prerrogativa consignada en el inciso c del párrafo primero de este artículo, para la adquisición y asignación de los promocionales de radio y televisión se utilizarán el o los catálogos a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 48”

Sexta: A fin de precisar respecto del derecho de los partidos de contratar tiempos de propaganda, en los plazos previstos y a fin de flexibilizar la disposición contenida en el artículo 48, se propuso suprimir el párrafo decimocuarto planteado en el decreto que se analiza, para efectuar el recorrimiento necesario que hace que el párrafo decimoquinto propuesto se constituya en decimocuarto.

Séptima. Las comisiones unidas consideraron relevante, dentro del marco del financiamiento público a los partidos políticos, hacer algunas adecuaciones a los textos que proponía

la iniciativa original, particularmente en lo que se refiere al artículo décimo transitorio del artículo primero del decreto.

En efecto, el artículo décimo transitorio propuesto por la iniciativa, no hace sino precisar los alcances del párrafo segundo de la fracción II del artículo 41 Constitucional en el que se establecen las bases conforme a las cuales debe calcularse aquél y se remite a lo que disponga la Ley de la materia. Es en esa virtud que, con la facultad soberana que le corresponde, el Congreso de la Unión debe establecer en el cuerpo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la norma general que rija en esta materia y resolver transitoriamente, para una sola ocasión, las acciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral para la determinación y otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos nacionales.

En tal virtud y para reafirmar al mismo tiempo el carácter soberano de la Ley y la condición autónoma del Consejo General del Instituto Federal Electoral, las comisiones unida propusieron a la soberanía del pleno de la Cámara una nueva redacción del artículo décimo transitorio y, congruente con ello, un nuevo texto a la fracción I del inciso a) del párrafo séptimo, del artículo 49 del ordenamiento que se reforma, para quedar como sigue:

“Décimo. El financiamiento público de las actividades permanentes de los partidos políticos nacionales para 1997, será fijado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicando la fracción I del inciso a del párrafo séptimo del artículo 49 de este Código y tomará como base los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995”.

“Artículo 49

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás

prerrogativas otorgadas por este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el consejero presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña”.

Es de advertirse que la redacción antes propuesta permite al Consejo ejercer sus facultades dentro de un número indefinido de posibilidades, pues se le atribuye, además, revisar el propio capítulo de costos mínimos inmediatamente después de cada elección ordinaria, asegurándose a la vez que el financiamiento para actividades electorales, función de la mayor importancia en el régimen democrático cuyo perfeccionamiento promueven estas reformas, se mantenga en un rango de suficiencia y de congruencia con el desarrollo y la situación económica del país.

En el rubro correspondiente al financiamiento de los partidos políticos, como consecuencia de la determinación Constitucional de que el público debe prevalecer sobre el privado las comisiones consideraron que la relación entre ambos conceptos debe darse en proporción de 90 y 10, los que suscribieron consideraron que el financiamiento debe contribuir también en forma importante a la vida y sostenimiento de las organizaciones partidistas. Es por esta razón que se propuso

modificar la fracción I del inciso b del párrafo decimoprimer del artículo 49 de la iniciativa, para quedar como sigue:

"1. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos".

Octava. En acatamiento a la determinación constitucional de que la Ley debe fijar los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, la iniciativa crea en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral una comisión *ad hoc* denominada de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, a la que habilita con la atribución de ordenar la práctica de auditorías a dichos organismos, dejando esta facultad en el marco de una discrecionalidad que debe ser ponderada por la intervención del propio Consejo. Por esta razón, las comisiones que suscribieron el dictamen propusieron modificar el texto del inciso f, del párrafo segundo del artículo 49-B, para quedar como sigue: "f. ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

Novena. Las comisiones consideraron, en congruencia con el desarrollo de las instituciones electorales que ha experimentado nuestro país en la última década, que el régimen de los comicios y de las organizaciones políticas debe tender al fortalecimiento de éstas y a la clara diferenciación entre las propuestas y proyectos de cada uno de los partidos políticos. Esto último tiene que ver con la madurez partidista y ciudadana, que deben correr paralela y sincrónica. Por ello las coaliciones, si bien se entienden como fenómenos circunstanciales y excepcionales en las contiendas electorales, deben estar limitadas para que no distorsionen la definición política de los ciudadanos en la emisión de su voto.

En consecuencia, en el dictamen se consideró conveniente disminuir el límite superior que debe regir las fórmulas de candidatos en las coaliciones y por lo mismo dejarlo en 20 para los senadores y en 100 para los diputados, lo cual nos lleva a la modificación, respectivamente, de los incisos a y b, del párrafo décimo del artículo 58 y la correspondiente adecuación a los artículos 61, 62 y 63, todos del Código Federal de Institucionales y Procedimientos Electorales. Igual criterio se propuso aplicar a las coaliciones en el Distrito Federal, modificando el tope de 20 a 12 para los diputados a la Asamblea Legislativa, previsto en el artículo séptimo transitorio del artículo primero de este decreto.

En congruencia con los incisos a, b y c de la fracción II del artículo 41 de la Constitución, que determinan el destino que debe dársele al financiamiento público y a las demás prerrogativas de que gozan los partidos políticos, se propuso incorporar un nuevo inciso en el párrafo primero del artículo 38, para quedar como sigue:

"o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c del párrafo primero del artículo 36 de este Código".

En consecuencia, el inciso r propuesto pasa a ser inciso s, en virtud de que se propone un nuevo inciso r, con la siguiente redacción:

"r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos".

Décima. Con el propósito de precisar que las facultades para proponer al Consejo General la designación de consejeros electorales de los consejos locales es una atribución orgánica compartida por el consejero presidente y los consejeros electorales, se propuso sustituir, en el inciso f del párrafo

primero del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la "o" disyuntiva por una "y" copulativa que aclare el sentido de la atribución. Por la misma razón, se propuso incluir, en la última línea del inciso c del párrafo primero del artículo 105, al consejero presidente, a fin de que comparta con los consejeros electorales locales la facultad de proponer la designación de consejeros electorales distritales.

Decimoprimera. La reforma electoral se propuso, 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. Así, si bien es cierto que la participación en el seno de los partidos o en el ejercicio de funciones electivas implica la parcialidad ideológica que las mismas exigen, también es cierto que el hombre y la mujer de la democracia saben distinguir el ejercicio imparcial de ciertas actividades públicas y las inclinaciones, preferencias y compromisos de orden ideológico y político.

En consecuencia, los diputados que suscribieron el dictamen consideraron excesiva la exigencia que contienen los artículos 103 y 114 de la iniciativa original, de no haber sido registrado como candidato o no haber sido dirigente de un partido en los últimos cinco años anteriores a la designación de un ciudadano como consejero electoral local y distrital y se pronuncia por que este requisito se limite a tres años en ambos casos.

Decimosegunda. Para no desvirtuar el contenido de los programas de propaganda política en radio y televisión y con objeto de acrecentar la cultura política de la población para que esté en condiciones de diferenciar las distintas opciones propuestas por cada partido político, así como de sus candidatos, se considera necesario obligar a que por lo menos el

50% de sus erogaciones sean destinadas a este fin; en consecuencia el artículo 182-A del párrafo quinto queda como sigue:

"5. Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos".

Decimotercera. La iniciativa prevé en el artículo 190 párrafo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que "durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casilla que se encuentre en las zona de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 406 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal".

Por su parte, la misma iniciativa señala en el artículo 406 del citado Código Penal diversos tipos sancionados de 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidistas o al candidato que incurra en los tipos establecidos en las fracciones de ese precepto.

Al respecto, las comisiones unidas consideraron que deberían hacerse las modificaciones para establecer con precisión el tipo penal relativo a la conducta referida: por un lado, modificar la parte final del artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a efecto de que la remisión se haga al artículo 403 del Código Penal en virtud de que, quienes pudieran incurrir en la infracción, obviamente no se circunscribiría a funcionarios partidistas o candidatos. La

segunda modificación entraña propiamente la adición de una fracción XIII al artículo 403, a efecto de establecer la conducta de que se trata de manera expresa en el ordenamiento penal.

Decimocuarta. Para subsanar un evidente error de remisión, se propuso que el segundo párrafo del apartado B del artículo decimoquinto transitorio del artículo Primero del decreto, remita a la base B del artículo decimosegundo y no del decimoprimero como se expone en la iniciativa original.

Decimoquinta. En razón de que el artículo decimoquinto transitorio de la reforma Constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 no precisa la votación requerida para la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de las propuestas que formule el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de quienes habrán de ocupar la titularidad de las delegaciones políticas del propio Distrito Federal, aspecto que tampoco es precisado en la iniciativa original, se propuso modificar el artículo vigesimosegundo transitorio del artículo primero del decreto en comento, para establecer como la mayoría calificada requerida, las dos terceras partes de los miembros presentes, para quedar como sigue:

“Vigesimosegundo. La elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas en el Distrito Federal, prevista en el artículo décimo transitorio del decreto de adiciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se realizará conforme a las siguientes bases:

A) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal enviará, a más tardar el día 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propuestas individuales por cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal.

B) Para los efectos de la base anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, formulará las propuestas individuales para

cada cargo. Las propuestas serán aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En caso de que la Asamblea Legislativa no aprobase alguna o algunas de ellas, se enviarán segundas propuestas para los cargos que reste por designar; de no ser aprobadas alguna o algunas de las segundas propuestas, se presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, quedará designado el que, de ésta, haya obtenido el mayor número de votos”.

Decimosexta. Finalmente, para mejorar la redacción de algunos preceptos contenidos en el artículo 1º del decreto, se hicieron algunas modificaciones de estilo en los artículos 49-A, 49-B, 50, 80 y 83, entre otros.

2. De las modificaciones al artículo 3º referido a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Primera. Se consideró necesario modificar lo señalado en el artículo 191, fracción XVI, de esta Ley, a efecto de que el presidente del Tribunal Electoral tenga la atribución de comunicar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las ausencias definitivas de todos los magistrados electorales y no sólo de los que integran la sala superior. En consecuencia se propuso la siguiente redacción.

“XVI. Comunicar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ausencias definitivas de los magistrados electorales para los efectos que procedan de conformidad con las disposiciones Constitucionales y legales aplicables”.

Segunda. Las comisiones estimaron también que debería modificarse el artículo 198 inciso a, para suprimir la mención de que el pleno de la Suprema Corte, para cubrir las ausencias definitivas “hará la consulta interna entre sus integrantes y con el Consejo de la Judicatura Federal a efecto de considerar sus

opiniones sobre los candidatos que a su juicio reúnan los requisitos para ser tomados en cuenta realizada la consulta". Así, se propuso la siguiente redacción:

"a) El pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión privada, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente".

Tercera. En congruencia con lo expuesto en la primera modificación que se comenta, se plantea la adecuación de la fracción VIII del artículo 209, que establece las atribuciones de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en tal forma que dicha comisión sólo acordaría sobre las renunciaciones que presenten los secretarios y demás personal de las salas regionales, puesto que, en relación con las ausencias definitivas de magistrados electorales de las salas regionales, se estaría a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 191, para quedar como sigue:

"VIII. Acordar sobre las renunciaciones que presenten los secretarios y demás personal de las salas regionales".

Cuarta. Por último, se consideró conveniente modificar el artículo noveno transitorio del artículo tercero del decreto en comento, para hablar de bienes muebles e inmuebles destinados al Tribunal Electoral, en lugar de "afectos al servicio", así como para suprimir la palabra "patrimonio", todo ello para hacerlo congruente con la legislación vigente en materia de bienes nacionales. En consecuencia su redacción será la siguiente:

"Noveno. La totalidad de los bienes muebles e inmuebles destinados al Tribunal Federal Electoral, quedarán destinados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento".

3. De las modificaciones al artículo quinto del decreto referido al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Primera. La fracción VII del artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal que propuso la iniciativa original, fue a todas luces, a juicio de las comisiones dictaminadoras, una tipificación delictiva que se opone al aliento que debe privar en lo particular para apoyar económicamente al partido de su preferencia. Por tal motivo, se propuso suprimir dicho numeral y hacer el corrimiento que proceda.

Segunda. Congruentes con la reforma propuesta al artículo 190 párrafo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se propuso adicionar con una fracción XIII, en virtud del corrimiento, el artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal que sanciona con 10 a 100 días multa y prisión de seis meses a tres años a quien:

“XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos”.

Para concluir es importante mencionar que el presente proyecto de decreto fue aprobado en la Cámara de Diputados el día 14 de noviembre de 1996, con 282 votos a favor y 142 en contra.

Es de resaltarse que en esos días se desató una gran polémica por que los 282 votos a favor fueron sólo del Partido Revolucionario Institucional, no obstante que todos los partidos

representados en la Cámara participaron en la mesa de negociación.

Y fue tanto el escándalo que los principales diarios nacionales del viernes 25 de noviembre de 1996, *cabecearon* sus titulares de la siguiente manera: "Aprueban los Diputados las Reformas al Cofipe por 282 a 142", Excélsior; "Impone el PRI su mayoría, solo, reforma el Cofipe", El Universal; "Aprobó el PRI su reforma", La Jornada; "Regresa el PRI al pasado", Reforma; "Impuso el PRI su reforma", Unomásuno; "Con toda la Oposición en Contra, Aprobó el PRI la Reforma al Cofipe", El Sol de México; "Aprueba la mayoría priísta la reforma electoral", El Herald de México; "La Cámara de Diputados aprobó la ley electoral", El Nacional; "El PRI se impuso y aprobó la reforma", Ovaciones; "Aprobó el PRI la reforma al Cofipe", El Día; "Imponen el mayoriteo", La Prensa; "La mayoría del PRI impuso la Reforma", Novedades; "Mayoriteó el PRI la Reforma Electoral", La Afición; "Se fue el PRI solo; reforma sin consenso", El economista; "Impuso el PRI se reforma rasurada", Diario de México; "El PRI se fue solo", La Crónica y finalmente el Financiero: "Mayoriteo del Tricolor a la ley del Cofipe; Decepción de PAN y PRD; la Ruptura en el PRI, un Mito Genial.

Sin embargo, debemos dejar bien claro que el PRI actuó de una manera responsable al aprobar estas modificaciones, pues con ello, marcó de manera definitiva el rumbo que tomarían las elecciones en 1997, y que paradójicamente, beneficiaron en mayor medida a los partidos de oposición. No obstante, por tratarse de un partido maduro y progresista, dicho Instituto Político asumió el costo de la reforma en beneficio de los mexicanos, aun a costa del sacrificio de sus propios triunfos o posiciones electorales.

El dictamen en comento fue turnado al Senado para sus efectos constitucionales, siendo aprobado sin mayor problema y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de noviembre de 1996.

CONCLUSIONES

“Los resultados y las condiciones legales y políticas en las que se inscribió la competencia (del 6 de julio de 1997), otorgan una enorme legitimidad al nuevo mapa político. Aceptar la voluntad de la sociedad implica reconocer los triunfos derivados de un juego limpio, pero también aprender que en la democracia se pierde y se gana, y que ni los triunfos ni las derrotas son para siempre”.

Sen. Elba Esther Gordillo

Primera: Hablar de democracia es tocar uno de los puntos torales de todo sistema político. La democracia hasta nuestros días continúa siendo uno de los conceptos que en la ciencia política han causado mayor polémica.

Segunda: La democracia es, hoy en día, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Esta significación tan rica, deriva de la idea de que los hombres se han hecho de la democracia desde el momento que ven en ella la esperanza de una vida mejor.

Tercera: La democracia es una forma de organización política en la cual la voluntad general detenta el poder soberano para beneficio de todos. Etimológicamente, el concepto democracia se integra por dos vocablos griegos, *demos* pueblo, y *kratos* autoridad, lo que podríamos traducir como un gobierno del pueblo o para el pueblo.

Cuarta: En nombre de la democracia se alzan y derrumban sistemas sociopolíticos, se invaden territorios, se movilizan millones de seres humanos y se inauguran nuevos países. No obstante, nosotros concluimos que en este momento, debemos referirnos a ella según su concepción más limitada, casi

instrumental, como un conjunto de normas, instituciones y procedimientos técnicos que permiten y legitiman la elección de autoridades. Hablar de este concepto tan estrecho de democracia, si bien tiene la ventaja de simplificar un asunto en sí mismo complejo, tiene también la desventaja de abordar sólo tangencialmente problemas tan relevantes como la gobernabilidad o la cultura política.

Quinta: Conviene pues, considerar así a la democracia para expresar con claridad la tesis fundamental de este escrito, a saber, que en México ha habido una marcada inadecuación entre la forma de esa democracia, llamémosla formal, y su representación en el imaginario colectivo, ese nivel de la psicología social donde se forman de manera natural y acrítica las imágenes que un pueblo se hace de la realidad. La palabra elecciones ha evocado en los mexicanos de este siglo, la representación de fraude y manipulación del voto, y sólo recientemente esa imagen comienza a disolverse.

Sexta: La práctica de las elecciones es tan antigua como la sociedad misma. Desde que el hombre se une con otros hombres para protegerse y forma familias, clanes, etc., se vio en la necesidad de regirse por ordenamientos o normas de conducta que protegieran sus bienes y sus familias, para ello, debió elegir representantes que actuaran en nombre de todos, ante la imposibilidad práctica que existía de que todos participaran en la toma de decisiones.

Séptima: Las elecciones son en todo Estado democrático, la única vía pacífica de transmisión del poder, de continuidad y estabilidad de los gobiernos, toda vez que permiten a los ciudadanos, acceder en forma natural y periódica, a los cargos públicos mediante el voto popular.

Octava: Existen según la doctrina, tres tipos de elecciones:

a) Las competitivas, que se caracterizan por la competencia entre varios candidatos que representan diferentes opciones y programas políticos distintos, que cuentan con igualdad de condiciones entre los candidatos, por la libertad de la elección, vinculada con el principio de elección secreta, por contar con un procedimiento electoral que comprende el de emisión del voto, y

por la decisión en el tiempo, lo que significa que ni la decisión ni la libertad electoral de los sufragantes, quedará supeditada a elecciones posteriores o a decisiones políticas;

b) Las no competitivas, en las que el elector no tiene libertad ninguna, ni en la presentación de la candidatura ni en la selección; y

c) Elecciones semicompetitivas, que no se inclinan totalmente por el pluralismo, pero tampoco están sometidas al monopolio de un partido.

Novena: Por regla general, las elecciones competitivas son propias de los regímenes democráticos, mientras que las no competitivas son opuestas a los principios de democracia occidental, y se dan en regímenes sin pluralismo político, en los que se restringe casi hasta su eliminación, la naturaleza de las elecciones. En un país con sistemas electorales no competitivos frecuentemente el poder central se coloca en una posición supraelectores-partidos, y utiliza las elecciones a su conveniencia. Con frecuencia las elecciones difícilmente alcanzan el nivel de igualdad que pretenden, pues están sujetas a factores sociales y políticos de la comunidad, que ejercen presión sobre el electorado, por lo que el voto es manipulado por los más poderosos. Esto se refleja en una serie de deficiencias que se dan en la ciudadanía que van desde el apasionamiento que engendra violencia, hasta el conformismo y la apolitización, y al interior de los partidos políticos, se presentan variables en el financiamiento y prohibiciones a los mismos que disminuyen el grado de libertad electoral que deben tener.

Décima: El suscrito concluye que hasta antes de 1994, en México practicábamos las elecciones semicompetitivas en sus dos vertientes, las *excluyentistas* y las *unanimistas*. Las primeras se distinguen por un real impedimento de la voluntad popular, pero sin llegar a actitudes antiliberales o dictatoriales; por su parte las *unanimistas* se basan en una ausencia competencial de partidos y candidatos, sustentadas en ideales políticos que aparentemente reciben el apoyo de toda una sociedad, la que a su vez, persigue la realización y obtención de un progreso nacional compartido.

Este tipo de elecciones persigue los fines siguientes:

- a) La búsqueda de la legitimación del poder central vinculadas con el ámbito internacional;
- b) Proporcionar una función educativa, al aportar una cultura político-electoral, en la que se introducen criterios políticos de nivel central;
- c) Comunicar al poder central con la sociedad, ya que durante las elecciones se dan a conocer las posturas ideológico programáticas de la misma; y
- d) Realizar una depuración interna del grupo dominante, toda vez que se elimina a los individuos que no son útiles al régimen que se presume democrático.

Decimaprimeras: A raíz de los comicios federales de 1994, se empezó a gestar la semilla de la democracia en nuestro país, que se robusteció el 6 de julio de 1997, donde pasamos de un sistema de elecciones semicompetitivas, a uno de elecciones verdaderamente competitivas.

Este tipo de elecciones tienen como propósito:

- a) Producir representación, al designar a las personas que integrarán a los órganos de la representación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional y las leyes que del mismo emanan;
- b) Producir gobierno, al designar a los ciudadanos que se van a encargar de ejecutar los programas políticos que plantearon en sus campañas electorales como alternativas para la solución de los problemas que afectan a la comunidad; y
- c) Producir legitimidad, pues las elecciones son el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquél carisma que da la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada que se otorga en otras comunidades políticas.

Decimasegunda: Únicamente se puede agregar en este punto, que efectivamente las elecciones son libres cuando la voluntad electoral puede formarse y expresarse libremente, y es fielmente recogida por una administración electoral eficaz e independiente y

cuando las controversias a que el proceso electoral da lugar, son resueltas por instancias imparciales.

Decimatercera: Un sistema electoral es el mecanismo previsto por la Ley para la elección de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal, estatal y municipal, en el caso de los Ayuntamientos, así como en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy Asamblea Legislativa.

Decimacuarta: Existen dos sistemas de representación electoral: el de mayoría relativa y el de representación proporcional o plurinominal, con las ventajas y desventajas inherentes a cada uno de ellos. En México, se ha adoptado un sistema combinado para la elección del poder Legislativo, aunque con predominante mayoritario, dado que desde hace tiempo ha operado la representación proporcional.

Decimaquinta: Algunos autores en nuestro país, han denominado a este sistema *mixto*, porque pretende obtener las ventajas de cada sistema al eliminar desventajas y estimular la participación de los grupos minoritarios, pero sin llegar a una fragmentación que impida la toma de decisiones.

Decimasexta: En el sistema de representación proporcional, se distribuyen a cada partido, un número determinado de cargos en forma proporcional al de sufragios emitidos en su favor, siempre que alcance un porcentaje determinado de votación nacional, con lo que se permite la participación de las distintas corrientes políticas e ideológicas en la integración de los órganos de representación popular.

Decimaséptima: Los sistemas de calificación de elecciones se resumen básicamente en dos: el contencioso político o autocalificación, y el contencioso jurisdiccional, o heterocalificación. El primero, hace de la asamblea elegida, el juez de las elecciones de sus propios miembros, mientras que el segundo, mediante un tribunal u órgano creado *exprofeso*, ejerce las atribuciones normales de un juez al calificar los comicios.

Decimaoctava: La autocalificación se ha considerado un sistema parcial y eminentemente político, porque privilegia criterios partidistas y negociaciones ajenas a consideraciones de derecho,

basadas en la fuerza numérica de los partidos políticos. Adicionalmente, se considera que su práctica favorece la violación de principios fundamentales del derecho, como son las garantías de audiencia y legalidad.

Decimanovena: En el orden de los antecedentes del sistema de autocalificación o contencioso político en México, es de señalarse que este ha sido el predominante en la historia electoral de nuestro país, con excepción del periodo en que rigieron las *Siete Leyes*, en el que se utilizó, por única vez, la heterocalificación de elecciones, que sería retomada a partir de las reformas constitucionales de 1993.

Vigésima: El primer antecedente de este sistema autocalificativo se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyos artículos 112 a 116 enunciaban las formas a seguir para realizar la calificación de la elección de diputados a Cortes. Operaba un sistema electoral con voto indirecto en tercer grado, mediante un esquema jerarquizado de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Se elegía al diputado por mayoría absoluta y en el caso de no reunirse dicha mayoría, jugaba a doble vuelta. Es de subrayarse que esta ha sido la única Constitución que reguló ampliamente procedimientos electorales.

Vigesimaprimera: La Constitución de Apatzingán, que careció de vigencia práctica, incorporó los ideales de la Ilustración francesa, en particular de Rosseau y Montesquieu, al consagrar el postulado toral de que la soberanía reside en el pueblo, y es por naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible, e introdujo la tesis de la división de poderes. Estableció el sufragio universal para la elección de diputados, sin distinción de clases, y el sistema siguió siendo similar al de 1812, teniendo el Supremo Congreso facultades para reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados elegidos por las provincias, y no admitir recurso alguno en los procedimientos de calificación regulados.

Vigesimasegunda: La Constitución de 1824 creó al Estado mexicano, instituyó el concepto de federación y a la República representativa como forma de gobierno e incorporó la división de poderes, estableciendo el cargo de vicepresidente, y dividió el

Legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Continuó con la práctica de que cada cámara calificara las elecciones de sus miembros, pero además, la de diputados también sancionaba la del presidente y del vicepresidente, y sus resoluciones eran inatacables.

Vigesimatercera: La Constitución centralista de 1836 estableció importantes modalidades que permitieron la transformación de un gobierno federal a uno central unitario. Creó además de los poderes tradicionales, al Supremo Poder Conservador, dotándolo con facultades de control de las actividades de los otros poderes. La Cámara de Senadores calificaba la elección de diputados y su resolución no era objeto de impugnación. Los senadores eran electos por las juntas departamentales y su calificación correspondía al Supremo Poder Conservador, cuyas decisiones eran inatacables. La elección de los cinco miembros del Supremo Poder Conservador no eran objeto de calificación.

Vigesimacuarta: Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, volvieron a un Ejecutivo unipersonal, y eliminaron el Supremo Poder Conservador, pero se instauró un *Poder Electoral*. La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos por departamentos y los senadores se elegía por tercios, de los cuales dos terceras partes eran electos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte. Las elecciones eran calificadas por cada cámara y las asambleas departamentales elegían al presidente, cuya elección era calificada por la Cámara de Diputados.

Vigesimaquinta: La Constitución Federal de 1857 introdujo el sistema de elección indirecta en primer grado, para integrar el poder Legislativo, compuesto únicamente de la Cámara de Diputados, así como el sufragio universal y el escrutinio secreto, pero suprimió la vicepresidencia. La calificación de las elecciones de diputados se atribuyó a la propia cámara, sin posibilidades de impugnar sus resoluciones.

Vigesimasexta: La Constitución Federal de 1917 incorporó los ideales de sufragio universal; la prerrogativa ciudadana de votar y ser votado; adoptó el sistema de elección directa para los

diputados, senadores y presidente de la República; la no reelección; el voto directo, secreto y universal y otorgó a cada cámara la facultad de calificar las elecciones de sus miembros y a la de diputados también la elección presidencial.

Vigesimaséptima: A raíz de las reformas Constitucionales de 1993 a los artículos 41 y 60, se atribuyó al Instituto Federal Electoral la facultad para declarar la validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa (consejo distrital), de representación proporcional (Consejo General) y senadores (consejo local), en cada uno de los distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, de las entidades federativas; asimismo, se dispuso que la impugnación de los mismos podría hacerse ante el Tribunal Federal Electoral, las que podrían ser revisadas por la sala de segunda instancia, creada al efecto y cuyos fallos eran definitivos e inatacables.

Vigesimaoctava: Bajo la misma lógica anterior, una de las reformas Constitucionales más importantes de 1993 fue la efectuada al artículo 54 Constitucional, en virtud de la cual, si bien se conservó la integración de la Cámara de Diputados por 500 representantes que existe desde 1986, con 300 electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, se modificaron las reglas para la distribución de estos últimos, en los términos siguientes:

- a) Se eliminó la llamada *cláusula de gobernabilidad*;
- b) Se dispuso para la asignación conforme al principio de representación proporcional que los partidos políticos participen con candidatos a diputados de mayoría relativa por lo menos en doscientos distritos uninominales y que alcancen el 1.5 % de la votación nacional emitida;
- c) Se estableció un límite para los partidos políticos, los que no podrán contar con más de 315 diputados electos por ambos principios, lo anterior, para evitar una sobrerrepresentación que permita a un partido por sí mismo, lograr una mayoría calificada para reformar la Constitución;
- d) Asimismo, ningún partido que haya obtenido 60% o menos de la citada votación nacional emitida, podrá contar con más de 300

diputados por ambos principios, y las diputaciones de representación proporcional que resten serán adjudicadas a los partidos políticos en proporción directa a su fuerza electoral.

Vigesimanovena: La supresión del sistema contencioso político en México, en la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, constituyó un gran avance en la impartición de la justicia en materia electoral, la que había caído en un descrédito tal, que obligó a la introducción del sistema de heterocalificación. En ese entonces, se mantuvo el sistema de calificación por órgano político para la elección de presidente de la República, lo cual fue subsanado en las reformas de 1996, las cuales facultan al Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, para determinar la última palabra en relación a dicha calificación. Con ello se elimina la práctica viciosa que hacía juez y parte de las elecciones a los congresistas.

Trigésima: Nuestra Carta Magna sólo preveía (hasta antes de la reforma de 1996) dos supuestos para la instalación de un colegio electoral. El primero lo consagraba en el artículo 74 fracción I, donde se facultaba exclusivamente a la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral para calificar en forma definitiva e inatacable la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determinaba la Ley de la materia; o bien, para actuar como cuerpo colegiado con facultades para nombrar en caso de falta absoluta del presidente de la República, al interino o sustituto, de conformidad al texto Constitucional (artículos 73 fracción VI y 84), preceptos que fueron incorporados mediante una reforma al título primero (artículos 10 y 11) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente en ese entonces.

La reforma de 1996 limitó a la Cámara de Diputados sólo para "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" (artículo 74 I.), y en relación al colegio electoral, se mantuvo lo contemplado en el artículo 84.

Trigesimaprimera: Los comicios federales realizados el 21 de agosto de 1994 representaron el parteaguas del proceso

democrático en nuestro país. A partir de un sistema electoral modernizado en prácticamente todos sus aspectos, los mexicanos votaron con una copiosidad inédita, otorgándole un triunfo mayoritario al Partido Revolucionario Institucional, cuyo candidato a la Presidencia de la República obtuvo 17.1 millones de votos válidos, es decir, el 50.1% del total de la votación nacional emitida.

El resultado electoral tiene varias implicaciones fundamentales. En primer lugar, los mexicanos votaron por una solución pacífica de sus controversias y diferencias. En segundo, apoyó una plataforma electoral que planteó como objetivo la estabilidad y, al mismo tiempo, seguir con el cambio en lo económico, lo social y lo político. En tercer lugar, el mandato electoral fue impulsar la transformación democrática de México y de manera contundente reformar al PRI.

Trigesimasegunda: Las elecciones del 21 de agosto de 1994 marcaron un cambio radical en el lugar que ocupan los procesos electorales en la democracia mexicana. Es de resaltarse que la organización de las elecciones estuvo a cargo de ciudadanos independientes y no del gobierno directamente o de los partidos políticos. Además, después de un largo proceso de reformas negociadas entre los tres principales partidos políticos, se fijaron topes a los gastos y se establecieron reglas claras al financiamiento de las campañas. La televisión nacional difundió en los horarios de mayor audiencia el primer debate entre los tres principales candidatos a la presidencia de la República. Los mexicanos votamos con una credencial con fotografía elaborada a partir de un padrón levantado mediante visitas domiciliarias a todas las viviendas del país. Quienes fungieron como funcionarios de casilla, fueron ciudadanos escogidos por medio de dos sorteos aleatorios. Además se reforzaron los mecanismos para asegurar la privacidad al momento de votar y para evitar votaciones fraudulentas. La Organización de las Naciones Unidas ayudó a capacitar técnicamente a una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que observaron la elección, y por primera vez se permitió la observación a visitantes extranjeros.

Trigesimatercera: Sin embargo, si las elecciones federales del 21 de agosto de 1994 fueron importantes, las del 6 de julio de 1997 no lo fueron menos, ya que a raíz de la reforma de 1996, el sistema electoral mexicano se empezó a consolidar verdaderamente.

Trigesimacuarta: La reforma constitucional de 1996 comprendió como temas centrales:

1.- Órganos y autoridades electorales

a) El poder Ejecutivo no participó en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ni en la designación de funcionarios electorales.

b) El nombramiento del presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de los ocho consejeros, fue realizado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

c) Los integrantes del Consejo General, del Servicio Profesional Electoral y de la Magistratura del Tribunal Electoral se sujetarán al régimen de responsabilidades.

2.- Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores

a) Se redujo el límite de diputados que por ambos principios de votación, puede tener como máximo un partido político. Este pasó de 315 a 300.

b) Se acotó al 8 por ciento como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados que le corresponde a un partido político y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

c) Se estableció el principio de representación proporcional para la elección de senadores.

3.- Justicia electoral

a) Se creó un mecanismo de protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.

b) El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación y se fortaleció su estructura orgánica.

c) Se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, en los niveles federal y local.

d) La designación de los magistrados electorales procedió por el voto de las tres cuartas partes del senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) Desapareció el colegio electoral de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección de presidente de la República, quedando a cargo del Tribunal Electoral la declaración de validez de dicha elección, así como la de presidente electo.

4.- Distrito Federal

a) Se planteó la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997, y se fijó la de los delegados políticos a partir del año 2000;

b) Los asambleístas ahora son diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y

c) Se estableció que en el nombramiento del Procurador de Justicia del Distrito Federal ya no participara el Ejecutivo federal.

Trigesimaquinta: La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996 comprendió como temas centrales:

a) El establecimiento claro y preciso de topes a los gastos de campaña que pueden utilizar los partidos políticos.

b) El derecho de los ciudadanos mexicanos de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas nacionales, así como a afiliarse a ellos de forma libre e individual:

c) El registro de observadores electorales desde el inicio del proceso electoral y ya no sólo para el día de la jornada electoral.

d) El derecho de las agrupaciones políticas nacionales a participar en procesos electorales mediante acuerdos con los partidos políticos.

e) El derecho de aclaración sobre la información de los medios de comunicación.

f) La obligación de los partidos políticos de considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. y,

g) Requisitos para el establecimiento de coaliciones, asignación de tiempos en medios electrónicos de comunicación, y un sistema de financiamiento claro para los partidos políticos.

Trigesimasexta: Para llegar a esta reforma electoral, como ya lo dijimos en el capítulo correspondiente, el Partido Revolucionario Institucional tuvo que remar a contracorriente y asumir el costo político de la reforma. En la embestida contra esta reforma electoral, los tres partidos políticos que contaban con representación en la cámara distintos al PRI (PRD, PAN y PT), y algunos comentaristas, difundieron con ignorancia o con el abierto propósito de engañar a la opinión pública, erradas afirmaciones, según las cuales: "Prohibió las coaliciones; rompió el principio de equidad en materia de medios de comunicación; construyó un financiamiento irracional y desproporcionado para los partidos políticos y cercenó la autonomía del Instituto Federal Electoral. En relación a ello, el que esto escribe concluye lo siguiente:

Coaliciones: Se flexibilizaron y facilitaron los requisitos para su conformación. Para ello se requiere la formulación de una plataforma electoral de la coalición y la suscripción de un convenio entre los partidos coaligados, aprobado por sus órganos correspondientes.

Medios de comunicación: En periodos de campaña electoral, los partidos políticos y sus candidatos, dispondrán de 250 horas en radio y 200 horas en televisión de los tiempos oficiales de que dispone el Estado. Además, el Instituto Federal Electoral cubrirá en épocas electorales 10,000 *spots* en radio y 400 en televisión nacional, con una duración de 20 segundos cada uno de ellos. El 30% de dichos tiempos se asignará en forma igualitaria y el 70% con base en la fuerza electoral de cada partido político.

Financiamiento: La reforma aprobó un sistema de financiamiento transparente, controlable y verificable en el cual los partidos políticos no se encuentren a merced del mejor postor, y respondan al Estado y a la sociedad. En congruencia con la

norma constitucional, la Ley secundaria establece que el financiamiento público prevalecerá sobre el privado; que debe existir plena fiscalización en cuanto al origen y aplicación de los recursos. Prohíbe la existencia de aportaciones anónimas, reduce las aportaciones privadas y garantiza que el monto de financiamiento a los partidos, como entidades de interés público, sea el suficiente para que éstos puedan cumplir con las obligaciones que les fija la Constitución de la República. Los montos aprobados tienen como base de referencia el costo mínimo de campaña, no establecido por los partidos políticos, sino por el Instituto Federal Electoral, de acuerdo a estudios que realizó. El PRI nunca discutió sumas económicas, pesos o centavos. Lo que esgrimió con razones jurídicas y políticas fue la aplicación del modelo que los partidos políticos aprobaron y que la Constitución consagra.

Órgano Electoral: La reforma al COFIPE asegura la plena independencia de los órganos electorales. Entre ellos destaca la integración de un Consejo General del Instituto Federal Electoral cuyos miembros actuales son ciudadanos, propuestos por el consenso de los partidos políticos. Para fortalecer su autonomía, el Instituto Federal Electoral cuenta ahora con la facultad de aprobar el anteproyecto de su presupuesto sin que el Ejecutivo federal esté facultado para modificarlos, y finalmente, la atribución para proponer el nombramiento de los vocales ejecutivos locales, corresponde ahora al Consejo General.

Trigesimaséptima: El PAN, PRD y PT, votaron en contra de todos estos acuerdos. Votaron en contra de estos avances reales para la consolidación de un sistema electoral que garantice plenamente comicios equitativos, transparentes, con reglas claras, con árbitros y jueces imparciales e independientes. Al votar en contra desvirtuaron la realidad democrática alcanzada. No dieron la espalda al PRI, se la dieron a los mexicanos. Con su actitud, los partidos que no quisieron aprobar la reforma, pretendieron deslegitimar el proceso electoral federal de 1997. Se negaron a avanzar. Entendieron la política como confrontación estéril, evadieron su responsabilidad; se limitaron a provocar enconos y no a construir instituciones.

Trigesimaoctava: Paradójicamente, el proceso electoral del 6 de julio de 1997, benefició en gran medida a aquellos partidos políticos que siempre se opusieron a todo, y perjudicó sobremanera al Partido Revolucionario Institucional, quien junto con el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, pasarán a la historia como los grandes reformadores de este siglo, por haber dotado al pueblo de México de un sistema electoral que garantiza comicios competitivos, equitativos y transparentes, pero sobre todo, elecciones donde la voluntad de los electores no es vulnerada por decisiones políticas cupulares.

Trigesimanovena: El día 12 de enero de 1998 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Por lo cual, y no obstante que la materia local no es motivo del presente trabajo de investigación, lo mencionaremos por tratarse de la ciudad donde vivimos.

Entre otras cosas, el decreto menciona:

- 1) El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.
- 2) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.
- 3) En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato.
- 4) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción.

5) La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa, la cual se compone de 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

6) En las elecciones del Distrito Federal, sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

7) La Asamblea Legislativa tiene facultades para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

8) La Asamblea Legislativa también tiene facultades para designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa (excepto por remoción), un sustituto que termine el cargo.

9) El Estatuto de Gobierno contempla la figura de la iniciativa popular, al señalar que: "A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma..."

Las cuestiones que se excluyen son las relativas a la materia tributaria o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal; régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; y regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal.

10) Se establece también la figura del plebiscito, donde a través del mismo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

a) Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal;

b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

d) Los demás que determinen las leyes.

11) Se contempla la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, como un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley.

12) De igual manera se prevé la creación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

13) Cabe mencionar que la Ley Electoral establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Asimismo, fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

14) Para finalizar lo relativo al Distrito Federal, sólo resta mencionar que la Asamblea Legislativa tipificará los delitos y establecerá las sanciones en materia electoral, en la legislación penal que expida, y se creará una fiscalía especial para la atención de los delitos electorales.

Cuadragésima: Durante los últimos meses, en la clase política nacional ha cobrado fuerza la idea de que los mexicanos que viven en el extranjero puedan votar. Por tal motivo, es necesario estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan hacer ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice estudios conducentes procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional de Ciudadanos, y que haya sido expedida la Cédula de Identificación Ciudadana.

Aun y cuando la Constitución no señala en ninguno de sus artículos que la ubicación en territorio nacional sea una condición para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, considero que el voto de los mexicanos en el extranjero no es un problema de discriminación política, sino de carácter organizativo, logístico, ético y jurídico.

Me explico: se dice extraoficialmente de que existen cinco millones de mexicanos en el extranjero, de los cuales, el propio Instituto Federal Electoral reconoció recientemente por conducto de su Consejero Presidente, que "el IFE no tiene un rastreo de los mexicanos con credencial para votar que actualmente radican en el extranjero"; por otro lado, se menciona que podrían votar en casillas especiales bien definidas, o por correo, cuando ni siquiera se cuenta con un padrón de ciudadanos mexicanos allende las fronteras, y cuando no se ha definido en que países se colocarían dichas casillas, y como evitar la desconfianza en esa modalidad de elecciones.

En otro aspecto, la Ley de la materia es clara, al contemplar como requisito *sine qua non* para esta modalidad de elecciones, la creación del Registro Nacional de Ciudadanos, y que haya sido expedida la Cédula de Identificación Ciudadana, donde cosa curiosa, no sería el IFE, sino la propia Secretaría de Gobernación la encargada de su elaboración, por lo que resulta contradictorio que un órgano del poder Ejecutivo tenga como atribución la expedición de un instrumento electoral, máxime si en los últimos años existe una tendencia mundial de *ciudadanización* de los órganos encargados de organizar y calificar las elecciones.

- o Sin embargo, cualquiera que sea la decisión que asuma el H. Congreso de la Unión en este asunto, creo que los mexicanos

que residen en el extranjero no debe participar con su voto en las elecciones del país; por que si bien es cierto son mexicanos y gozan de derechos, también lo es que, para poder exigir deben primero cumplir, y quien sale del país, sin juzgar si es por necesidad o por conveniencia, está renunciando en los hechos a trabajar como todos lo hacemos, por el engrandecimiento de México, y resultaría muy cómodo criticar desde afuera, o votar por alguien que va ha gobernar a otros.

Lo que verdaderamente sucede en todo este embrollo, es que los partidos políticos han visto la posibilidad de allegarse algunos de esos supuestos cinco millones de votos potenciales, sin importarles que con esa elección, está en riesgo el proceso de credibilidad democrática, que tantos años nos ha costado construir.

Cuadragésimaprimer: Antes de concluir, diremos que todo parto es doloroso, que como alguien bien dijo: "...el llanto del niño al nacer, es la eclosión de su angustia ante lo desconocido...", que toda derrota deja profundas huellas en quien la sufre, pero que es mejor ser un partido de oposición crítico y constructivo, que un partido dictatorial en el gobierno sin el apoyo del pueblo. Con todo ello, creemos que ha quedado atrás el tiempo cuando se aceptaba que la legitimidad del gobierno se fincaba, fundamentalmente, en su capacidad para impulsar el desarrollo y mantener la paz social, más allá de los resultados de las elecciones. En su nueva modalidad, la legitimidad debe provenir de una práctica democrática asumida por todas las fuerzas políticas y por el poder público. Por tanto, debe basarse en un sistema electoral que garantice la efectividad del sufragio, en el funcionamiento y fortalecimiento de un régimen de partidos, así como en un aparato de justicia eficiente y accesible. En ese contexto, debe imperar el recurso de la razón, el uso constante del diálogo, la convicción de que toda solución política debe ubicarse en la legalidad. El derecho debe sobreponerse a las decisiones políticas, por que sin lugar a dudas, la democracia electoral representa ahora, una alta prioridad para todos los mexicanos.

Cuadragésimasegunda: Finalmente, diremos que a pesar de que las reformas de 1993 y 1996, que fueron el parteaguas de las elecciones federales de 1994 y 1997, representaron grandes avances, no debemos quedarnos estancados. Todavía hace falta perfeccionar nuestro sistema democrático, y al respecto, deberíamos considerar incluir en nuestros ordenamientos jurídicos federales, las figuras del plebiscito, del referéndum, de la iniciativa popular, de la segunda vuelta electoral, y la obligación de los candidatos ganadores, de cumplir con las plataformas políticas y con las promesas hechas en campaña. Pero lo que es más importante, urge concientizar al pueblo de México acerca de lo que verdaderamente significan las elecciones, para que de esa manera, todos tengamos la convicción de que aceptar la voluntad del pueblo implica reconocer los triunfos derivados de un juego limpio, pero también aprender que en la democracia se pierde y se gana, y que ni los triunfos ni las derrotas son para siempre.

En todo este proceso de apertura democrática, los jóvenes jugamos un papel muy importante; nunca debemos menospreciar la capacidad de la juventud, nosotros soñamos, planeamos y actuamos. Para nosotros, las elecciones no son sólo el votar para elegir a nuestros representantes, significan la oportunidad de un futuro más promisorio. Es el recordar los postulados Colosistas, por que "...ser joven hoy en México, es un reto, pero, al mismo tiempo, es pertenecer al cultivo del futuro. Es pertenecer a la población que va a construir y vivir en el México que se haga hoy. Por eso, ser joven da el derecho a exigir y entraña la responsabilidad del actuar y pensar en consecuencia..."

A cuatro años del homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta, seguimos viviendo "...un México de comunidades indígenas que no pueden esperar más las exigencias de justicia, de equidad y de progreso, ...un México de trabajadores que no encuentran los empleos ni los salarios que demandan, ...un México de jóvenes que enfrentan todos los días la difícil realidad de la falta de empleo, que no siempre tienen a su alcance las oportunidades de educación y de preparación, ...un México de mujeres que aún no cuentan con las oportunidades que les pertenecen, ...un México con hambre y con sed de justicia, ...un México de gente agraviada por las distorsiones que imponen a la

ley quienes deberían de servirla, ...un México de ciudadanos angustiados por la falta de seguridad..." En fin, un México que sólo puede cambiar con el esfuerzo de todos y con la elección de autoridades que sirvan al pueblo y no que se sirvan de él para fines personales.

Tal vez lo expresado en este trabajo no sea más que una gota de agua en el mar, pero estoy convencido que todos los océanos se forman de gotas de agua; si algún lector reflexiona el mensaje plasmado en esta tesis, la misma habrá cumplido su objetivo, sino, tan sólo será la cumplimentación de un requisito más para continuar mi carrera académica. De todas formas, diré orgulloso que no hemos trabajado en vano. Es cuanto.

BIBLIOGRAFÍA

- Ai Camp, Roderic** "Los Líderes Políticos de México, su Educación y Reclutamiento", Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión de la primera edición en español, México, 1992
- Andrade Sánchez, Eduardo** "Reformas Constitucionales en Materia Electoral", en Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, primera edición, Porrúa y Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1992
- Andrea Sánchez, Francisco José De** "Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas", Época Contemporánea, México, 1992
- Berlín Valenzuela, Francisco** "Derecho Electoral", Porrúa, tercera edición, México, 1979
- Boriega, Cecilia** "El Constituyente de 1842", Instituto de Investigaciones Jurídicas", UNAM, México, 1980
- Burgoa Orihuela, Ignacio** "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, tercera edición, México, 1979
- Carpizo MacGregor, Jorge** "La Reforma Política Mexicana de 1917", en Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, México, 1983

- Córdova, Arnaldo** "Ciencia Política, Democracia y Elecciones", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1989
- "La Nación y la Constitución, la Lucha por la Democracia en México", Claves Latinoamericanas, primera edición, México, 1989
- Cosío Villegas, Daniel** "El Sistema Político Mexicano, las Posibilidades de Cambio", Joaquín Mortiz, decimonovena reimpresión de la segunda edición, México, 1990
- Duverger, Maurice** "Los Partidos Políticos", Fondo de Cultura Económica, duodécima reimpresión de la primera edición en español, México, 1990
- Franco González, Fernando** "La Reforma Electoral", en La Transformación del Estado Mexicano, Diana, México, 1989
- García Orozco, Antonio** "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988", Adeo Editores, tercera edición, México, 1989
- Hauriou, André** "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ariel, Barcelona España, 1981
- López Moreno, Javier** "La Reforma Política en México", Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979

- Mackenzie, W.J.M.** "Elecciones Libres", Tecnos, segunda edición, Madrid España, 1962
- María del Castillo Velasco, José** "Apuntamiento para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano", Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1871
- Medina Peña, Luis** "La Autocalificación y la División de Poderes", FLACSO y Plaza y Valdés, México, 1982
- Moya Palencia, Mario** "Democracia y Participación", Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1982
- Nohlen, Dieter** "Sistemas Electorales del Mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1981
- Núñez Jiménez, Arturo** "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Fondo de Cultura Económica", México, 1991
- Paoli Bolio, Francisco José** "Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas", Siglo XXI Editores, segunda edición, México, 1989
- Patiño Camarena, Javier** "Derecho Electoral Mexicano", Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1994

- Pérez Fernández del Castillo, Germán (compilador)** "Elecciones a Debate", Diana, primera edición, México, 1994
- Rabasa O. Emilio y Caballero, Gloria** "Mexicano, ésta es tu Constitución (comentada)", octava edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993
- "Mexicano, ésta es tu Constitución (comentada)", décima edición, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, y Miguel Ángel Porrúa, México, 1995
- Ricoy Saldaña, Agustín** "Tu Elección, Memoria del Proceso Electoral Federal", Instituto Federal Electoral, México, 1994
- Rodríguez Lozano, Amador** "Artículo 60", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM, México, 1985
- "La Consulta Popular como Instrumento de Gobierno", en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Porrúa, México, 1987
- Sánchez Bringas, Enrique** "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", Porrúa, México, 1987

Tena Ramírez, Felipe

"Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1972

"Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1971

Varios autores

"Reforma Política", Comisión Federal Electoral, tomo X, México, 1982

DICCIONARIOS

**Andrea Sánchez, Francisco
José De**

"Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano", Cambio XXI Fundación Mexicana, segunda edición, México, 1993

Moreno Díaz, Daniel

"Diccionario de Política", Porrúa, tercera edición, México, 1980

LEGISLACIÓN

**Código Federal de
Instituciones y
Procedimientos Electorales
(COFIPE) comentado**

Secretaría de Gobernación,
México, 1991

**Código Federal de
Instituciones y
Procedimientos Electorales
(COFIPE)**

Instituto Federal Electoral (IFE),
México, noviembre, 1996

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Porrúa, México, noviembre, 1996

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, agosto, 1996

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de noviembre de 1996

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley

Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 12 de enero de 1998

**Federal de Responsabilidades
de los Servidores Públicos; de
la Ley de Expropiación y de la
Ley Orgánica de la
Administración Pública
Federal**

**Estatuto de Gobierno del
Distrito Federal**

Publicado en el Diario Oficial de
la Federación, México, julio 26,
1994

**Ley de Asociaciones
Religiosas y Culto Público**

Publicada en el Diario Oficial de
la Federación, México, julio 15,
1992

PONENCIAS

**Andrea Sánchez, Francisco
José De**

"Sistemas de Calificación
Electoral", Instituto de
Investigaciones Jurídicas,
UNAM, México, abril, 1992

Estrada Sámano, Rafael

"Sistemas de Calificación
Electoral", Instituto de
Investigaciones Jurídicas,
UNAM, México, abril, 1992

González Oropeza, Manuel

"Sistemas de Calificación
Electoral", Instituto de
Investigaciones Jurídicas,
UNAM, México, abril, 1992

HEMEROGRAFÍA

- Diario, "El Sol de México"** Páginas 1 y 20, México, mayo 14, 1994
- Diario, "El Universal"** Páginas 1 y 26, México, mayo 12, 1994
- Diario, "Excélsior"** México, marzo 24, 1994
- Revista, "Proceso"** Número 915, México, mayo 16, 1994