

## CAPÍTULO III

### PERFILES DE LA NORMATIVA ELECTORAL FEDERAL Y SU INCIDENCIA EN EL MARCO LEGISLATIVO DE NUESTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

I. Influencia de la normativa federal en el diseño de la legislación local . . . . .	107
II. Nueva legislación electoral como medio de legitimidad del desarrollo de las elecciones . . . . .	108
III. Contenido de las reformas constitucionales de 1990 y 1995 . . . . .	111
1. La organización e integración de los organismos electorales . . . . .	112
2. La organización electoral en el COFIPE y su incidencia en la legislación local . . . . .	114
3. Innovaciones constitucionales y legales respecto al régimen de partidos . . . . .	119
4. Del sistema contencioso y la calificación de las elecciones . . . . .	124
A. Origen y desarrollo del tribunal electoral y del sistema de calificación . . . . .	124
B. Su regulación en la legislación electoral . . . . .	128

## CAPÍTULO III

### PERFILES DE LA NORMATIVA ELECTORAL FEDERAL Y SU INCIDENCIA EN EL MARCO LEGISLATIVO DE NUESTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

#### I. INFLUENCIA DE LA NORMATIVA FEDERAL EN EL DISEÑO DE LA LEGISLACIÓN LOCAL

Una de las características de la producción normativa local en el país es que apoyan su diseño en los principios y formas consagrados en los ordenamientos federales, puesto que la materia electoral no es la excepción, la publicación de una nueva legislación (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —COFIPE—), ha provocado que varias entidades adecuen sus ordenamientos a los perfiles apreciados en el mencionado código, y que otras apenas se encuentren en dicho proceso de reformas.

No desconocemos que existen estados que se muestran inmutables ante lo que acontece en el plano federal, y que en ejercicio de su autonomía política prefieren conservar la vigencia de su legislación de hace ya varios lustros.

Esta incidencia del acontecer legislativo federal en la configuración del derecho local nos lleva a examinar, aunque sea de manera general, el contexto político que inspiró la creación del mencionado código, así como sus principales sesgos que lo definen, todo ello a fin de comprender los nuevos lineamientos que ya vemos o, veremos, reflejados en las leyes de nuestros estados.

Cabe destacar la situación peculiar por la que atraviesa el sistema electoral mexicano, mientras varios de los estados apenas han concluido su proceso de reformas y otros apenas se encuentran en ello, resulta que el COFIPE ha sido objeto de profundas modificaciones,<sup>140</sup> lo que nos lleva a que en el presente capítulo incluyamos el contenido y propósitos que inspiraron las últimas reformas y en su conjunto ponderemos la viabilidad de que dichos cambios se vean reflejados en la legislación de los estados.

140 Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.

## II. NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE LEGITIMIDAD DEL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES

En los últimos años el desarrollo de las elecciones federales en México se ha caracterizado por la vigencia de diferentes legislaciones electorales; así, en los comicios de 1988 se recurrió al Código Federal Electoral, en tanto que las de 1991 se sujetaron a los principios del COFIPE, para 1994 se cuentan con las reformas recientemente aprobadas al anterior cuerpo normativo.

Este hecho ha llevado a resaltar a Dieter Nohlen cómo en América Latina a diferencia de los países industrializados de Occidente, la reforma electoral sigue siendo uno de los temas más debatidos, en los que se comprenden problemas de la organización electoral, el sistema electoral, el derecho electoral, etcétera.<sup>141</sup>

En el caso de nuestro país el debate electoral y poselectoral ha propiciado que la vigencia de la normativa electoral agote su cometido una vez celebradas las elecciones, cuando sus principios han asegurado el triunfo del partido en el poder, no importando que posteriormente fenezca o sufra profundas modificaciones que la haga aparentar que ahora sí se cuenta con mejores principios para los próximos comicios.

Ciertamente como ha señalado el brillante jurista mexicano Diego Valadés, el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos no ha sido fácil en ninguna parte, ello es así porque a veces "la contienda política impele al rebasamiento de la norma. La fluidez de la vida social y política hace que con frecuencia los comportamientos generen costumbres con mayor velocidad que los congresos adecuan leyes".<sup>142</sup>

Lo preocupante en la praxis que ha adoptado la reforma electoral en México, es que nos acostumbremos a que en cada proceso electoral tengamos que estrenar una nueva legislación, no importando la validez objetiva de los principios que la sustentaron, sino que los cambios se realicen tan sólo a la presión del adversario.

De proseguir esta situación, ello nos puede conducir a que:

1o. Que los ordenamientos electorales subsecuentes o las reformas que se lleven a cabo, carezcan de toda credibilidad, pues se sabe que con ellas de todas formas se asegura el triunfo de una de las fuerzas políticas;

2o. Que todo el proceso de creación o de reformas legislativas se convierta tan sólo en el espectáculo con el cual se legitiman las actividades electorales, pero en realidad no se avanza en el desarrollo de nuestra democracia;

<sup>141</sup> En *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 9.

<sup>142</sup> En *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 18.

3o. Que con esta tendencia reformista se llegue al grado de agotar las fórmulas jurídicas imaginables y se tenga que recurrir a transacciones políticas ajenas a lo señalado por la norma de derecho.

Ante tal estado de cosas creemos que es tiempo de un cambio de actitud de todas las partes intervinientes en el proceso electoral, en el que se recobre el significado de los principios e instituciones reguladas por el derecho electoral y se valore en su exacta dimensión la teleología que los comicios representan.

Para el politólogo Rafael Segovia, constantemente se está hablando de una nueva cultura política, que se traduce en nuevas relaciones políticas de poder entre los hombres, entre las organizaciones políticas, con el Estado,<sup>143</sup> pero que la cultura no se puede cambiar por simple decreto, que para transformarla es de vital importancia el papel de los agentes "socializadores reales", es decir, la prensa, los partidos, la televisión, la escuela.

Más adelante concluye, que mientras dichos agentes sigan manteniendo la situación que mantienen en este momento, "de lo que podemos estar seguros es que nuestra cultura política va a cambiar muy poco".<sup>144</sup>

Desde otra perspectiva, Federico Reyes Heróles considera que a pesar de que el PRI conserva la presidencia de la República; casi todas las gubernaturas; una amplia mayoría en el senado; mayoría absoluta en la de diputados y en los congresos estatales; tiene en su poder más del 90% de los municipios; el presidente sigue siendo la figura central del sistema político; sin embargo, el sistema político mexicano sí se encuentra en una etapa de transición, que se manifiesta en el enfrentamiento de dos culturas, a las que él denomina "habilidad autoritaria" y la del "simplismo democrático".<sup>145</sup>

La primera, cuya postura se encamina a desconocer todo avance que signifique transformar los métodos "tradicionales" de designación y triunfo del partido en el poder, y la segunda, que reconociendo las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales que vive el país apoya los cambios necesarios, siempre que los mismos le permitan seguir manteniendo el control del sistema político.

*Contexto de reformas a los principios político-electorales de la Constitución y creación del COFIPE.*

Con acierto, Dieter Nohlen ha señalado que los sistemas electorales son producto de la evolución histórica y que en su desarrollo reflejan las estructuras sociales y los procesos en situaciones específicas, de ahí que

<sup>143</sup> En "Conducta y educación política en México", *La nueva reforma política*, México, El Nacional, 1991, p. 207.

<sup>144</sup> *Ibi dem.*

<sup>145</sup> En "El tiempo de la transformación democrática", *La nueva reforma política*, *op. cit.*, p. 214.

para su comprensión sea necesario considerar el contexto que determinó su nacimiento.<sup>146</sup>

Para los diversos autores que se han ocupado de estudiar las exigencias que llevaron a modificar la legislación que reguló los comicios federales en 1988 (Código Federal Electoral), coinciden en mencionar lo accidentado del desarrollo del proceso, pero sobre todo los pobres resultados obtenidos, baste recordar que el PRI perdió gran número de escaños en la Cámara de Diputados; en el Senado aunque sólo en dos estados, pero ingresaron representantes de la oposición; y el triunfo del candidato presidencial se obtuvo con el porcentaje de votación más bajo en la historia de dicha organización política.

En dichos comicios quedó de manifiesto la presencia de una sociedad dinámica, que con nuevas demandas y reclamos, exigía la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales, así como nuevos espacios de participación pública.

De hecho las elecciones federales constituyeron la oportunidad para que la sociedad expresara su malestar con la forma de gobierno, que en los últimos sexenios se había caracterizado por depauperizar el ingreso de los ciudadanos, también evidenciaron que el control corporativista de los grupos sociales por el PRI se había resquebrajado, pues en varios estados tradicionalmente aliados le dieron la espalda.

No cabe duda que en estas difíciles circunstancias si el gobierno quería seguir conservando el control del sistema político, era necesario una reordenación económica y reformas en la normativa electoral, a lo largo del nuevo sexenio el primer objetivo ha dado mejores resultados, el segundo todavía no ha producido los resultados esperados e inclusive las últimas reformas no han escapado a severos cuestionamientos.

Todos estos factores en su conjunto provocaron, al decir del profesor Huerta Psihas, "el impulso de renovación y perfeccionamiento político electoral, ... una revisión del marco constitucional para adecuar las normas políticas a los nuevos reclamos de los ciudadanos, de los partidos y en general de los grupos políticos".<sup>147</sup>

El presidente electo, al momento de rendir su protesta como titular del Ejecutivo Federal, sabía de la escasa legitimidad con que había asumido el cargo, de ahí que en su discurso propusiera tres acuerdos nacionales que delinearían el ejercicio de su gobierno, ellos fueron: acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática; acuerdo nacional para la

<sup>146</sup> En *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, op. cit., p. 25.

<sup>147</sup> En "Antecedentes del derecho electoral mexicano", *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1991, p. 37.

recuperación económica y la estabilidad, y acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular.<sup>148</sup>

En lo que al aspecto político-electoral se refiere, dicho acuerdo tendría como objetivo fortalecer —según afirmó—, “nuestra unidad y dar cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modere las prácticas de los actores públicos, comenzando por el propio gobierno.”<sup>149</sup>

Para llevar a cabo tal propósito, el titular del Ejecutivo Federal solicitó a la entonces Comisión Federal Electoral que convocara a una amplia consulta popular, en la que se debatieran los principales temas que más preocupaban a las distintas fuerzas políticas.

Dichos foros se celebraron del 1o. de febrero al 26 de abril de 1989, en ellos se dieron cita diputados, senadores, militantes de partidos políticos, representantes del medio académico y de organizaciones sociales.

Es de destacar que paralelamente a la celebración de dichos foros, la Cámara de Diputados acordó la celebración de audiencias similares, en todo caso la amplitud de la temática tratada auguraba profundos cambios en los perfiles constitucionales y legislativos hasta entonces vigentes.<sup>150</sup>

### III. CONTENIDO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990 Y 1993

En la *Exposición de motivos* de la iniciativa de reforma constitucional suscrita por legisladores del PRI, se reconocen que las audiencias públicas, a que hemos hecho referencia, “permitieron identificar algunos propósitos comunes, tales como reforzar el carácter autónomo de los organismos electorales, profesionalizar la prestación del servicio público electoral y ampliar la composición pluripartidista del Senado de la República.”<sup>151</sup>

Más adelante señala que

la complejidad política alcanzada, gracias al ejercicio irrestricto de las garantías de libre expresión y asociación, hace necesario crear nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, proporcionar mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procesos que salvaguardan la efi-

<sup>148</sup> Información obtenida de *Memoria sobre la reforma electoral* (artículos periodísticos), publicada por Talleres Gráficos de la Nación, 1989, vol. III, p. 44.

<sup>149</sup> Obtenido del discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1988.

<sup>150</sup> Al respecto pueden consultarse los tres volúmenes que contienen la memoria de la consulta pública sobre la reforma electoral, editada en los Talleres Gráficos de la Nación en 1989.

<sup>151</sup> Consultada en la obra de Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 86. La iniciativa en comentario es de fecha 14 de agosto de 1989.

cia del sufragio y otorgar mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional, a partir de un pleno desarrollo del sistema electoral mixto. Todo ello, con miras a fortalecer la participación de la ciudadanía en la conducción democrática de la Nación.<sup>152</sup>

La iniciativa en comentario contempló nuevos principios en la organización y desarrollo del proceso electoral, diferentes reglas para la integración del poder legislativo así como un nuevo sistema contencioso electoral, cuyas particularidades proyectamos a continuación.

### 1. La organización e integración de los organismos electorales

Una de las cuestiones fundamentales en que más se insistió, a lo largo de las audiencias públicas, fue la necesaria revisión de los principios que regulan la conducción y organización de las elecciones, así como la integración de los organismos electorales que permitiera garantizar la imparcialidad y transparencia de nuestras prácticas políticas.

La iniciativa aquí comentada propuso que las nuevas bases deberían consagrarse en el artículo 41 de nuestra ley fundamental, que los principios contemplados en el artículo 60 fueran derogados, pues se consideró que dicho precepto debiera referirse exclusivamente a la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, sin mezclar otro tipo de materias.

En lo referente a los principios que determinarían la conducción y organización del proceso electoral, destaca el señalamiento de que la preparación y desarrollo de las elecciones es una función estatal, que se ejerce por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La intención de esta propuesta fue acabar con los cuestionamientos motivados en el señalamiento de que la conducción del proceso electoral correspondía al gobierno federal, lo que sirvió para que los partidos de oposición argumentaran que si las elecciones son asunto del gobierno, éstas carecen de imparcialidad.

Es decir, con la propuesta presentada se pretende que el desarrollo de los procesos electorales fortalezca su legitimidad, al incumbir su desarrollo al Estado en su conjunto, con la colaboración de los poderes públicos que hemos mencionado.

Por otra parte, se propuso consagrar en el texto constitucional la certeza, imparcialidad y objetividad, como principios que debían orientar toda tarea del proceso electoral.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> *Idem*, pp. 86-87.

<sup>153</sup> *Idem*, p. 87.

En cuanto al organismo que se ocuparía de la conducción del proceso electoral se señaló que en la ley reglamentaria se podría determinar que los poderes Ejecutivo y Legislativo ejerzan dicha función a través de un organismo público, cabiendo la posibilidad de cualquier otra alternativa, en todo caso, el organismo responsable debiera tener especialización en la materia, profesionalidad sus funcionarios y autonomía sus decisiones.<sup>154</sup>

También se procuró que la realización de las diversas actividades que conforman el proceso electoral se realizaran con un criterio de unidad y armonía integral, para ello dicho organismo debería contar con las facultades y estructura necesarias para llevar a cabo tales propósitos; que dicho organismo contaría con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.<sup>155</sup>

En la integración de este organismo incluyeron fórmulas y terminología novedosas; así, señalaron que habría consejeros, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos. Para garantizar de mejor manera el respeto a los principios de legalidad e imparcialidad de las elecciones, también propusieron la existencia de órganos de vigilancia que se integrarían por representantes de los partidos políticos.<sup>156</sup>

En el dictamen formulado por la Cámara de Diputados se denota que respecto a la organización e integración de los organismos electorales, se ocuparon de examinar las diversas iniciativas presentadas por los partidos políticos, como es lógico de suponer se aprecian posiciones encontradas; el PAN propuso que la responsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondiera por igual al gobierno, partidos políticos y ciudadanos;<sup>157</sup> el PFCRN apoyó tal postura y el PRD se refirió a la creación de un consejo federal electoral que se conformaría por ciudadanos electos por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>158</sup>

A pesar de las discrepancias existentes, la subcomisión encargada de realizar el presente dictamen pudo encontrar algunos puntos coincidentes y, en su conjunto, aprobó y aportó algunos principios que enriquecieron la temática que nos ocupa, entre los que destacan:

1o. En la organización de las elecciones se determina la necesaria participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley;

2o. Se agrega el principio de profesionalismo que debe regir las tareas electorales;

<sup>154</sup> *Ibi dem.*

<sup>155</sup> *I dem.*, p. 90.

<sup>156</sup> *Ibi dem.*

<sup>157</sup> Iniciativa presentada el 21 de diciembre de 1988.

<sup>158</sup> Iniciativas presentadas el 14 de agosto de 1989.



3o. En consecuencia se adiciona el artículo 5o. del texto constitucional para señalar que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán *retribuidas* aquellas que se realicen *profesionalmente*;

4o. Se precisa que los órganos de dirección del organismo que coordinará las tareas electorales se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como por representantes nombrados por los partidos políticos; los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; en tanto los órganos de vigilancia mayoritariamente por representantes de los partidos políticos;

5o. Tanto los consejeros magistrados y los magistrados que integrarán el tribunal electoral deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los exigidos para ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

6o. Para su nombramiento se exige una mayoría calificada, es decir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal, si dicha mayoría no se alcanza se procederá a insacular los candidatos propuestos, según las reglas que determine la ley reglamentaria.

## 2. La organización electoral en el COFIPE y su incidencia en la legislación local

En la legislación electoral que con el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>159</sup> desarrolla los anteriores lineamientos, contempló al Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo rector del proceso electoral, al cual define como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios (a. 70).

Conforman dicho organismo electoral un Consejo General, el cual es el órgano máximo de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, se integra con un presidente, que es el secretario de Gobernación; cuatro consejeros del poder legislativo, es decir, dos senadores y dos diputados, en cada cámara un comisionado pertenecerá al grupo parlamentario de la mayoría, y el otro al grupo parlamentario de la primera minoría; seis consejeros magistrados los cuales son una especie de voceros de la sociedad civil.

Asimismo, forman parte de dicho cuerpo colegiado representantes de los partidos políticos, de acuerdo al porcentaje de votación nacional obtenida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa, sin que ningún partido político pueda obtener más de cuatro representantes (a. 74).

<sup>159</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

## LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

115

Cabe señalar que integran también el Consejo General, con voz pero sin voto, los partidos políticos con registro condicionado o aquellos que habiendo obtenido su registro definitivo, lo hubieran logrado después de la última elección, también con voz pero sin voto, concurren el director general y el secretario general del IFE (a. 74, pfo. 7).

Es de destacar que en las últimas reformas a la legislación electoral publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, se establece que los nombramientos de secretario general y de directores ejecutivos, a los cuales nos referiremos más adelante, requieren de una votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General, con lo cual se abandona el anterior criterio que exigía este requerimiento sólo para el director (a. 82 pfo. 1, inciso d).

La Junta Electoral y la Dirección General junto con el Consejo, señala la legislación, conforman los órganos centrales de dirección del IFE, la Junta General Ejecutiva no es otra cosa que la reunión del director general, el secretario general así como seis directores ejecutivos que son: los del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica; de Organización Electoral, y de Administración (aa. 85-86).

Al director general le compete presidir y coordinar la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades que conforman el proceso electoral, tanto el secretario general como los directores mencionados son nombrados por el propio director, requiriéndose la aprobación del Consejo en los términos que hemos señalado, en tanto que el del director recae en el secretario de Gobernación (aa. 87-89).

Es de destacar que el IFE cuenta con 32 delegaciones estatales y 300 subdelegaciones distritales, que velan por que los principios consagrados en la legislación se cumplan en cada uno de nuestros estados y distritos electorales del país, al frente existen órganos electorales que reproducen el sistema de organización piramidal y jerárquica similar al observado en los órganos de dirección centrales ya descritos, en tal sentido tanto en la delegaciones como en las subdelegaciones existe una Junta Ejecutiva, Vocales y Consejo.

Las juntas ejecutivas tanto las locales como las distritales se integran por un Vocal Ejecutivo, Vocal de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores; de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y un Vocal Secretario, en ambas el nombramiento de dichos funcionarios recae en el director general del IFE, de entre los miembros del servicio electoral de carrera (aa. 99 y 109).

Corresponde al vocal ejecutivo presidir la Junta Ejecutiva y es responsable de que se cumpla con las funciones encomendadas al organismo que

preside, al vocal secretario le competen funciones de auxilio en las tareas administrativas, a los vocales restantes su propia naturaleza los define.

Respecto al Consejo, su carácter es temporal, es decir, se constituye sólo cuando existen elecciones, se diferencian del Consejo General que tiene carácter permanente, dicho cuerpo colegiado con las reformas recientemente aprobadas,<sup>160</sup> se integrarán con dos consejeros que serán los vocales ejecutivo y secretario de la Junta Local Ejecutiva; nueve consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto (aa. 102 y 113).

Finalmente, en relación a las mesas directivas de casilla, se conserva su integración tradicional: un presidente, un secretario y dos escrutadores, sólo su procedimiento de designación varía, el cual consiste en que de los ciudadanos insaculados por las juntas distritales ejecutivas se les impartirá un curso de capacitación, y nuevamente mediante insaculación se asignarán los cargos, esta nueva disposición sustituye el principio de designación previa evaluación (a. 110).

#### *El caso de Coahuila, Guerrero, Nayarit, San Luis Potosí y Tabasco*

Con estos nuevos principios organizativos y procedimentales, en diversas de nuestras entidades se empiezan a reflejar rasgos similares, sin pretender agotar el espectro normativo sino sólo un avance del proceso de reformas, en Coahuila mediante reforma a su texto constitucional se precisó que la organización de las elecciones es una función estatal cuyos principios rectores son la certeza, legalidad, imparcialidad y profesionalismo, que la función electoral se ejerce con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos (a. 3); en Guerrero, también a nivel constitucional, se dispuso que las elecciones son una función estatal que se ejerce por el poder legislativo del estado con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley, conserva los principios que deben regir la organización electoral enunciados en el estado anterior, sólo sustituye el de profesionalismo por objetividad (a. 25); Nayarit coincide en los lineamientos del desarrollo de las elecciones como función estatal aunque no contempla los principios que deben regir su desarrollo (a. 71 de su legislación electoral); San Luis Potosí establece que el estado, los ciudadanos y los partidos políticos son responsables de la pre-

<sup>160</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, hay que tener presente el artículo décimo octavo transitorio que establece "En cada uno de los Consejos Locales y Distritales quedarán vacantes, durante el proceso electoral de 1994, los cargos de tres consejeros ciudadanos de los nueve a que se refieren los párrafos 1 de los artículos 102 y 113".

paración, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (a. 50), y en Tabasco señala que el Instituto Estatal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (a. 80).

En lo referente a los organismos electorales en quien se deposita la conducción u organización de las elecciones municipales: Coahuila y Nayarit prevén la Comisión Estatal Electoral, los comités municipales electorales y las mesas directivas de casillas; Guerrero establece el Consejo Estatal Electoral, pero conserva los consejos municipales electorales y las mesas directivas de casilla; en San Luis Potosí se prevé el Consejo Estatal Electoral, los comités municipales y las mesas directivas; en Tabasco se prevé un instituto estatal electoral que ejercerá sus funciones en todo el territorio bajo la siguiente estructura, una comisión estatal electoral, una dirección general, y delegaciones distritales municipales, cabe mencionar que en Sonora existe la propuesta de su gobernador de sustituir la Comisión Estatal Electoral también por un consejo.

Los estados que prevén la Comisión Estatal Electoral coinciden en definirla como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, sólo Tabasco la califica como órgano de dirección; San Luis Potosí define al Consejo Estatal como un organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas que regulan esta materia; en cambio Guerrero lo define como el organismo técnico, adscrito orgánicamente al poder legislativo, de carácter permanente, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; finalmente Tabasco se refiere al Instituto Estatal Electoral como un organismo público, autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En lo que respecta a la conformación de los organismos cúpula del proceso electoral, Coahuila integra su Comisión Electoral con un presidente, que deposita en el secretario de Gobierno; un comisionado del poder legislativo, designado de entre los diputados, por mayoría de votos del Congreso; un comisionado del poder ejecutivo, designado por el gobernador del estado; un comisionado de los 38 ayuntamientos de la entidad, que designan los presidentes municipales de los cinco municipios con mayor población; cinco comisionados instructores, designados por mayoría simple de los diputados del Congreso del Estado de entre la lista de 15 candidatos propuesta por el ejecutivo; un comisionado de cada uno de los partidos políticos con registro vigente; un secretario técnico designado por la propia comisión, y un secretario de actas, designado por el presidente de la Comisión Electoral.

En Nayarit, en cambio, está conformada su Comisión Electoral por un comisionado del poder ejecutivo, quien fungirá como presidente del organismo; tres comisionados del poder legislativo que serán diputados designados por el congreso o la diputación permanente, de los cuales dos corresponderán a la mayoría y uno a la minoría parlamentaria predominante; un secretario nombrado por el presidente de la Comisión Electoral; cinco comisionados ciudadanos y, por un representante de cada uno de los partidos políticos con registro definitivo, en todo caso el partido que hubiere obtenido el mayor número de votos en la última elección, tendrá derecho a acreditar adicionalmente tantos representantes como sean necesarios para que alcance la mayoría absoluta del conjunto de representantes de partido, en este organismos electoral. Se posibilita que concurren con voz pero sin voto los representantes de los partidos con registro condicionado, así como el vocal del Registro Estatal de Electores.

Finalmente, Tabasco la integra por un comisionado del poder ejecutivo que será el secretario de Gobierno, quien fungirá como su presidente; dos comisionados del poder legislativo, que serán designados por el congreso del estado o por la comisión permanente; seis consejeros magistrados, representantes de los partidos políticos registrados.

En Guerrero el Consejo Estatal se integrará por un presidente que será el coordinador del congreso; consejeros ciudadanos; representantes de los partidos políticos que serán los diputados con que cuenten en la cámara y por una secretaria técnica.

En cambio San Luis Potosí lo conforma por un consejero del poder ejecutivo, que será el secretario general de Gobierno o la persona que designe el gobernador, quien presidirá el consejo; dos consejeros del poder legislativo, uno de mayoría y uno de la primera minoría; un secretario de actas, que será un notario público, insaculado de entre los que ejercen en la capital del estado; un secretario técnico, que será el director del Registro Estatal de Electores; un consejero por cada partido político registrado, o por un representante común de las coaliciones, si es el caso, y nueve consejeros ciudadanos; cuando el número de los partidos políticos con derecho a voto rebase la suma de seis, se agregará un consejero ciudadano más por cada nuevo partido político con derecho a voto. Igual fórmula se utilizará cuando se presente este supuesto, para la integración de los comités municipales electorales.

En relación a los comités municipales electorales Coahuila los integra por un presidente, un secretario y por cuatro vocales consejeros, designados por la Comisión Estatal; asimismo, por un comisionado designado por el ayuntamiento de que se trate, y uno por cada partido político que participe en la elección.

En Nayarit, dichos comités los integran un presidente, designado por el presidente del comité distrital electoral respectivo, para los municipios en que incidan varios distritos electorales, esta facultad corresponderá al presidente de la Comisión Electoral; cinco comisionados ciudadanos; por un secretario nombrado por el presidente del comité municipal electoral, por representantes de los partidos políticos.

En San Luis Potosí se conformarán, así mismo, por un presidente, un secretario técnico y dos vocales, insaculados de las propuestas que formulen los integrantes del Consejo Estatal Electoral con derecho a voto; un representante por cada partido político registrado que contienda, o un representante común en el caso de las coaliciones; consejeros ciudadanos; concurre con voz pero sin voto el delegado municipal del Registro Estatal de Electores.

En Tabasco los comités distritales municipales son integrados por un delegado distrital municipal del Instituto Estatal Electoral, quien fungirá como su presidente, los delegados operativos del Registro Estatal de Electores, de funcionamiento electoral y de capacitación ciudadana, representantes de los partidos políticos, seis consejeros ciudadanos y un secretario.

Finalmente, en Guerrero sus consejos municipales se integran por un presidente designado por el consejo distrital electoral respectivo; seis consejeros ciudadanos designados por el consejo distrital electoral correspondiente; representantes de los partidos políticos y por una secretaria técnica.

En lo referente a las mesas directivas de casillas invariablemente se integran por un presidente, un secretario y dos escrutadores, destaca el hecho de que en San Luis Potosí se menciona a un representante común de cada uno de los partidos políticos y sus candidatos (a. 79).

Su nombramiento generalmente recae en el comité municipal o distrital electoral, en San Luis Potosí se prevé un procedimiento consistente en que el Registro Federal de Electores obtenga por insaculación un listado de ciudadanos inscritos en los listados nominales, con la finalidad de que se les imparta un curso de capacitación organizado por el Consejo Estatal Electoral y de entre los asistentes se determine los cargos que han de ocupar en la mesa directiva.

Para concluir este apartado, respecto a las atribuciones de los organismos electorales, éstos conservan los lineamientos que hemos enunciado a lo largo del capítulo anterior.

### *3. Innovaciones constitucionales y legales respecto al régimen de partidos*

En el contexto de las consultas populares realizadas en 1989 con el propósito de modificar los principios que regían nuestras prácticas electorales, diversos partidos de oposición expresaron la necesidad de modificar el texto constitucional para mejorar el funcionamiento del régimen de partidos; así, el PAN, mediante iniciativa de reforma presentada a la Cá-

mara de Diputados, solicitó se adicionara un párrafo al artículo 41, para asegurar que tuvieran derecho a que se les otorgue concesiones gratuitas para el establecimiento y explotación de estaciones de radio y televisión; que se les autorizara filmar, alquilar, comprar, exhibir y, en general, producir su material electoral respectivo, para lo cual deberían contar con las franquicias y facilidades necesarias.<sup>161</sup>

Por su parte, el PFERN encaminó su propuesta a que los partidos políticos se definieran como asociaciones libres y voluntarias de individuos, autónomas del poder público, es decir, su intención fue que no se forzara la participación partidista de la ciudadanía.

También consideró necesario establecer la prohibición para los poderes federales y de las entidades federativas de intervenir en la vida interna de las organizaciones políticas, que los partidos tuvieran el derecho de revocar a sus representantes.<sup>162</sup>

El PRD insistió en que se prohibiera que las organizaciones obreras intervengan en las funciones electorales o se afilien a partidos políticos; solicitaron que se prohibiera el trato preferencial o discriminatorio a algún partido, y que se prohibiera también el uso de recursos públicos para apoyar a determinado partido.<sup>163</sup>

De estas inquietudes sólo una se vio reflejada en el texto constitucional en la fracción III del artículo 35, que señala dentro de las prerrogativas del ciudadano, “asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”,<sup>164</sup> otras quedaron recogidas en la legislación electoral, cuyas particularidades abordamos a continuación.

En la *Exposición de motivos* de la nueva legislación electoral presentada por los legisladores del PRI sus propuestas se encaminaron a:

1o. Derogar la figura de la asociación política nacional, pues argumentaron que las circunstancias que justificaron su presencia para propiciar el surgimiento de nuevos partidos, había dejado de tener razón de validez;

2o. Sistematizar la constitución y registro de los partidos políticos, que dado el caso de negativa de registro les asistiera el derecho de impugnar dicha resolución ante el tribunal electoral;

3o. Facilitar el acceso de los partidos a la radio y a la televisión, para lo cual el IFE realizará los trámites necesarios para obtener de los concesionarios las tarifas que estarán vigentes durante el proceso electoral, sin que las mismas puedan exceder a las fijadas para la publicidad comercial. De igual forma que las transmisiones con cargo al tiempo oficial del Estado

161 Iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1988.

162 Iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1989.

163 Iniciativa presentada también el 14 de agosto de 1989 ante la Cámara de Diputados.

164 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 1990.

se incrementen durante el proceso electoral en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido;

4o. Que el financiamiento público se ampliara, tomando como base la elección de senadores, y

5o. Que se sistematizara el régimen de coaliciones, estableciendo requisitos para formarlas según la elección de que se trate; que la coalición fuera el único medio para la postulación de un mismo candidato por dos o más partidos políticos.<sup>165</sup>

En relación a los lineamientos apuntados, el PAN se opuso a la desaparición de las asociaciones políticas, aunque propuso el cambio de denominación por el de "agrupación política", misma que tendría personalidad jurídica propia, derechos y prerrogativas y se conformaría con un mínimo de 10 mil afiliados. En ningún caso los miembros de una agrupación política podrán serlo de otra o de un partido político; y luchó por el registro automático, cuando satisfechos los requisitos, el Consejo Federal del Sufragio no lo otorgara en el plazo establecido.<sup>166</sup>

Asimismo, se preocupó por que la afiliación a los partidos se realizara de manera individual, es decir se prohibiera y sancionara la afiliación colectiva, involuntaria o forzada; señaló que dentro de los contenidos mínimos estatutarios de los partidos debiera incluirse el derecho de mantener relaciones internacionales.<sup>167</sup>

Finalmente hizo alusión a la diferencia entre candidatura común y coalición, exigiendo a esta última su registro, publicación y difusión de una plataforma electoral mínima.

El PARM, como rasgo novedoso, previó la existencia de partidos con carácter nacional o regional, que deberán ser democráticos en su vida interna, coincidió con el PFCRN en el sentido de rendir cuenta pública del origen y el manejo de los recursos financieros.<sup>168</sup>

Incluyó como prerrogativas de los partidos el que fueran sujetos de crédito ante las entonces sociedades nacionales de crédito, apoyó la idea de que se ampliaran los tiempos en los medios de comunicación social, y que se pudieran modificar sin ningún requisito los postulados de los partidos.<sup>169</sup>

Sólo el PFCRN propuso reducir los requisitos para la constitución de los partidos políticos nacionales, así como que se alentara la alianza entre

<sup>165</sup> El texto de dicha iniciativa puede consultarse en Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 169-170.

<sup>166</sup> Iniciativa de legislación electoral presentada a la Cámara de Diputados el 31 de mayo de 1989.

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> En iniciativas legislativas presentadas a la Cámara de Diputados el 16 de agosto de 1989.

<sup>169</sup> *Idem*.



las asociaciones políticas nacionales, y el PRD pugnó por que las donaciones que se efectúen a los partidos fueran deducibles de impuestos.<sup>170</sup>

En el dictamen formulado por la Cámara de Diputados apoyaron las ideas de que la participación y afiliación a los partidos políticos debiera regirse por el principio de libertad; de restablecer la figura del partido con registro condicionado; de incorporar nuevas fórmulas de financiamiento público; de reducir los requisitos para el registro de coaliciones, de tal manera que se celebren con transparencia frente al electorado y que respondan a una plataforma electoral unitaria que represente una auténtica opción dentro de las que los partidos presenten a la ciudadanía, pero que al mismo tiempo no estén sujetas a normas rígidas.

Durante el IV Informe de Gobierno (1o. de noviembre de 1992), el titular del Ejecutivo Federal propuso avanzar en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales.

Dicho requerimiento fue atendido por el Poder Legislativo, su análisis y discusión ocupó gran parte del presente año, los resultados se reflejan en las reformas aprobadas en el mes de septiembre de 1993.

Considerando en conjunto el proceso de reforma electoral, en términos generales respecto a la materia que nos ocupa, éstos son los principales lineamientos:

—Constituye una prerrogativa del ciudadano asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país (a. 35, fracción III del texto constitucional).

—Restablece la figura del partido político con registro condicionado, en las últimas reformas agrega entre los requisitos para alcanzar su definitividad, el haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante dos años anteriores a la solicitud de su registro; también clarifica sus derechos (aa. 33, párrafo 3, inciso c, y 34 del COFIPE).

—Sistematiza de mejor manera la constitución y registro de los partidos políticos (aa. 24-35).

—Señala que su organización interna sea democrática (a. 27)

—Amplía el financiamiento público y se regula el proveniente de otras fuentes, así se distingue entre el financiamiento de los partidos por

170 *Idem*, la iniciativa legislativa del PRD fue presentada ante el Senado, el contenido de sus propuestas aparece en el dictamen formulado por dicha legisladora, y puede consultarse en Serrano Migallon, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 21 & 21 &

su militancia, el financiamiento de sus simpatizantes, el autofinanciamiento, así como el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos (a. 49, párrafo 1)

—Prohíbe que se realicen aportaciones financieras de dependencias y entidades gubernamentales extranjeras, de carácter religioso, así como de las personas que vivan o trabajen en el extranjero (a. 49, párrafo 2).

—Prohíbe también que los partidos políticos soliciten créditos a la banca de desarrollo; o sean socios o dueños de empresas de carácter mercantil; las aportaciones que se realicen a los partidos no serán deducibles de impuestos (a. 49, párrafos 3 y 4).

—Establece límites a las aportaciones que realicen los particulares (a. 49, párrafo 11).

—Dispone que el IFE contará con una Comisión de Consejeros que designará el Consejo General, y que se encargará de revisar los informes que los partidos presenten sobre el uso de sus recursos financieros (a. 49, párrafo 6).

—Establece como obligación de los partidos el crear un órgano interno responsable de la administración de los recursos financieros (a. 27, párrafo 1).

—Establece fórmulas para fijar topes de campaña (a. 49, párrafo 7).

—En relación a los medios de comunicación, prevé la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes si así lo solicita la Dirección General del IFE, para que gestione ante los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como locales, los tiempos disponibles para la compra de dicho tiempo por los partidos políticos, en el entendido de que las tarifas respectivas no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial (a. 48, párrafo 2).

—Determina la repartición de los canales, estaciones y horarios del tiempo comercial que desearan contratar dos o más partidos, con base en dos criterios: uno igualitario y el otro proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección (a. 48, párrafo 5)

—Prevé que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE se reúna con la Comisión de Radiodifusión y con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos (a. 48, párrafo 10).

—Establece nuevas disposiciones en materia de coaliciones (aa. 59-61).

—Determina que el partido político con registro definitivo perderá dicho registro si en dos elecciones federales ordinarias consecutivas no obtiene el 1.5% de la votación nacional (a. 35).

—Consagra que los partidos políticos no podrán participar en elecciones extraordinarias si pierde su registro con anterioridad a la fecha en que se haya de celebrar la elección (a. 21, párrafo 3).

—Desaparece la figura de asociación política.

Sólo nos queda, en virtud de lo reciente de la creación de estos principios, que ojalá nuestras entidades recurran a su imaginativa política, para que aprovechando algunos de estos principios logren enriquecer sus prácticas electorales.

#### *4. Del sistema contencioso y de la calificación de las elecciones*

En los últimos años ha sido preocupación constante de los representantes de los distintos partidos políticos, legisladores y estudiosos del derecho constitucional, revisar el conjunto de recursos y el sistema de calificación electoral que permitan a nuestras prácticas políticas ajustarse de mejor manera al principio de legalidad.

Varias de sus inquietudes se han visto reflejadas en nuestro derecho positivo de muy diferentes maneras, baste mencionar la instauración de un tribunal electoral dotado de plenas facultades para resolver las controversias presentadas; un complejo sistema de recursos que garantizan de mejor manera el apego a la norma de derecho; la calificación electoral de los legisladores por un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, etcétera.

Dado lo extenso que implicaría desarrollar de manera pormenorizada los aspectos señalados, nos conformaremos con proyectar, así sea a grandes pinceladas, los principales perfiles que definen el sistema contencioso y la calificación electoral, para que así nuevamente se tenga la perspectiva de los cambios que pronto veremos reflejados en la legislación de nuestros estados.

##### *A. Origen y desarrollo del tribunal electoral y del sistema de calificación*

Como se recordará la idea de crear un tribunal electoral surge en el contexto de la llamada "Renovación política", emprendida por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid; en las audiencias populares que se celebraron en 1986 para recabar opiniones que definieran el alcance y propósitos que debería tener la nueva legislación electoral, diversas voces apoyaron la existencia de un organismo jurisdiccional que se encargara de la resolución de los recursos electorales.

En tal sentido baste señalar a los tratadistas Héctor Fix-Zamudio y Jorge Madrazo, quienes coincidieron en la creación de cortes o tribunales electorales para encauzar globalmente los procedimientos contencioso electo-

rales, siguiendo la tendencia contemporánea que se evidencia en el derecho electoral comparado.<sup>171</sup>

Resultado de dichas inquietudes la legislación electoral de entonces (Código Federal Electoral), recogió en su articulado la figura del Tribunal Contencioso Electoral, no obstante lo novedoso en nuestra tradición legislativa, el desconocimiento procesal por parte de los partidos políticos para actuar frente a este tipo de organismos, ocasionó que en muchas ocasiones los recursos presentados fueran desechados por resultar notoriamente improcedentes, en otros casos porque las pruebas aportadas no fueron las idóneas.<sup>172</sup>

A ello se sumaron algunas imprecisiones técnicas en la estructuración del tribunal y otras de carácter procedimental, a pesar de ello su presencia dentro de las instituciones electorales mexicanas resultó positiva, toda vez que a pesar de las imprecisiones y carencias de que dicho organismo adoleció, quedó demostrado que con ciertos ajustes podía cumplir con los propósitos que inspiraron su creación.

Esta situación es reconocida en la *Exposición de motivos* de la iniciativa de reforma constitucional presentada por legisladores del PRI en 1989, cuando señalan:

La primera experiencia alcanzada por este organismo, abre las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar las facultades. Con ello, buscamos consolidar su intervención como control de legalidad de los comicios a la altura de la exigencia ciudadana.<sup>173</sup>

La finalidad de los legisladores del partido en el poder radicó en consagrar en la ley fundamental diversos principios que mejoraran el sistema contencioso electoral, para ello consideraron era necesario que el procedimiento se caracterizara por su sencillez y celeridad; por que los integrantes del tribunal se distinguieran por su independencia y profesionalismo; por que tuviera una más amplia gama de competencias y por la fuerza de sus resoluciones.

Asimismo desearon que en el procedimiento electoral operará el principio de definitividad, a fin de excluir la posibilidad de invocar supuestas irregularidades que obligaran a la revisión de actos de etapas superadas, pues ello produce estancamiento y desorden.<sup>174</sup>

171 Véanse las ponencias de Fix-Zamudio, Héctor y Madrazo, Jorge, sobre "El contencioso electoral", en *Renovación política electoral. Audiencias públicas de consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, t. I, pp. 478-473.

172 Véase la memoria de las actividades presentada por dicho tribunal, publicada en 1989 por Talleres Gráficos de la Nación.

173 Dicha iniciativa puede consultarse en Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, *dit.*, p. 88.

174 *Idem.*, p. 92.

El tribunal electoral según la propuesta presentada debía estructurarse en forma *desconcentrada*, es decir, con salas regionales, ya que así se lograría una justicia oportuna al acercar el órgano jurisdiccional a los lugares en donde se generan las impugnaciones.

Por otra parte, con dicha forma de estructuración se haría una realidad la celeridad en el procedimiento e inmediatez en la administración de justicia.

Considerando la naturaleza especial de las materias que resolvería el tribunal y lo inconveniente de que sus resoluciones quedaran indefinidas por largo tiempo, contemplaron que las impugnaciones presentadas ante el tribunal fueran resueltas en una sola instancia.

Las resoluciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables, aunque se contradicen cuando consagran que sólo los colegios electorales podrían modificarlas, para ello sería necesario el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Finalmente, propusieron los requisitos que deberían de cubrir los magistrados del tribunal, como rasgo novedoso prevén un cuerpo de jueces instructores cuyas funciones serían la adecuada y correcta integración de los expedientes; resolver sobre la admisión de las impugnaciones y que los expedientes estén en estado de resolución, de manera que los magistrados puedan dedicarse exclusivamente al acto fundamental de decisión jurisdiccional.<sup>175</sup>

Respecto a dichas sugerencias se presentaron opiniones en contrario, tanto el PAN como el PFCRN coincidieron que el tribunal electoral calificara las elecciones de diputados y senadores, es decir, se opusieron al sistema de autocalificación propuesto por el PRI; propugnaron por el establecimiento en la ley de los medios de impugnación, sanciones y responsabilidades.<sup>176</sup>

El PAN agregó que el tribunal tuviera acceso a toda la documentación electoral al momento de efectuarse la calificación; que los magistrados se nombraran por insaculación; que se establecieran limitaciones para el número de magistrados propuestos por un mismo partido, y señaló que los magistrados durarían en su cargo seis años pudiendo ser ratificados; finalmente que el tribunal electoral formara parte del Poder Judicial Federal.<sup>177</sup>

En el dictamen de la Cámara de Diputados se coincide en la existencia de un tribunal federal con suficientes facultades que le permitan cumplir su cometido; que su actuación sea por medio de salas regionales; que sus resoluciones tendrán carácter obligatorio y vinculante; que el sistema de calificación sea jurídico-político; que existan medios de impugnación

<sup>175</sup> *Idem*, p. 93.

<sup>176</sup> Ello en las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1988, y el 14 de agosto de 1989, respectivamente.

<sup>177</sup> En la iniciativa anteriormente señalada.

administrativos y jurisdiccionales, que prevalezca el principio de definitividad, así como el imperio del derecho; que los colegios electorales dictaminen de inmediato aquellas constancias que no hubiesen sido impugnadas ante el tribunal.<sup>175</sup>

Estos puntos, junto con la precisión de que el tribunal podrá funcionar en pleno o en salas, de que sus sesiones serán públicas, la previsión de magistrados y jueces instructores y la uniinstancialidad de sus resoluciones se vieron reflejadas en el artículo 41.<sup>179</sup>

Como resultado al requerimiento realizado por el titular del Ejecutivo Federal en 1992, a fin de consolidar los avances en materia electoral, el diputado Juan de Dios Castro del PAN, insistió en la necesidad de crear un Tribunal Federal de Elecciones, dicho organismo tendría carácter transitorio, es decir, se constituiría sólo a efecto de calificar las elecciones respectivas, se integraría por siete ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>180</sup>

Por su parte, legisladores del PRI, PAN y PARM en iniciativa conjunta propusieron que el organismo público autónomo en materia electoral fuera el que calificara las elecciones de diputados y senadores; las resoluciones dictadas por dicho organismo podrían ser revisadas por el tribunal electoral, dejando a la ley reglamentaria los presupuestos procesales, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.<sup>181</sup>

Fortalecieron el Tribunal Electoral y propusieron crear una Sala de Segunda Instancia cuyas resoluciones serían definitivas e inatacables.

La Sala de Segunda Instancia se integraría con cuatro miembros de la judicatura federal y por el presidente del Tribunal Federal Electoral, los primeros serían electos para cada elección federal, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.<sup>182</sup>

En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados compartieron la propuesta de abrogar la desaparición del sistema de autocalificación para que sea al Instituto Federal Electoral a quien le competa esta función, dicho organismo tendrá la facultad de expedir las constancias para los diputados y senadores electos por el principio de mayoría, la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional y senadores de primera minoría<sup>183</sup> (a. 60, párrafo 1).

175 Véase *Legislación electoral mexicana...*, cit., p. 131.

179 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de abril de 1990.

180 Iniciativa de reforma constitucional presentada a la Cámara de Diputados el día 3 de julio de 1992.

181 En iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 16 de agosto de 1993.

182 *Ibi dem.*

183 Aprobado el 23 de agosto de 1993.

En relación al tribunal electoral coincidieron en los cambios orgánicos y de atribuciones para que pueda resolver en última instancia los conflictos que se le presenten (a. 60, párrafo 2d).

En tal sentido lo definen como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal para la calificación de impugnaciones que se den en las elecciones de diputados y senadores (a. 41, párrafo 5).

A dicho tribunal le compete resolver las diferencias laborables que se le presenten al organismo público encargado de organizar las elecciones o los de sus propios miembros, además la de expedir su reglamento interno. (a. 41, pfo. 7<sup>mo</sup>)

Conservan la propuesta de que exista una Sala de Segunda Instancia, la cual revisará las resoluciones de fondo de las salas del tribunal sobre la validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias o la asignación de diputados o senadores (a. 60, párrafo 2).

En su integración se precisa que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien proponga a cuatro miembros de la judicatura federal para que integren dicha sala, manteniendo la exigencia de que los candidatos requieran la aprobación de la Cámara de Diputados (mediante votación calificada, dos terceras partes), en caso de no obtenerse esa mayoría se tendrán que hacer nuevas propuestas que quedarán sujetas al mismo procedimiento y de no obtenerse por segunda ocasión la votación requerida, la elección se hará por mayoría simple (a. 41, penúltimo párrafo).

En los recesos del Congreso la Comisión Permanente podrá elegirlos.

La Sala de Segunda Instancia conserva su carácter transitorio; es decir, sólo se constituirá en fecha de elecciones<sup>184</sup> (a. 41, párrafo 9).

#### B. Su regulación en la legislación electoral

Trazados los anteriores lineamientos constitucionales a la luz de su regulación en la legislación electoral,<sup>185</sup> éstos son los principales sesgos que presentan:

—En relación a la estructura del tribunal se prevé una Sala Central Permanente con sede en el Distrito Federal, y cuatro Salas Regionales, las que funcionarán sólo durante el proceso electoral (aa. 266 y 267).

—También con carácter transitorio se prevé la Sala de Segunda Instancia (a. 268, párrafo 1).

—En el caso de la Sala Central se integra con cinco magistrados, los regionales con tres, en tanto que la de Segunda Instancia con cuatro magistrados y el presidente del propio tribunal (aa. 266 y 267).

<sup>184</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de septiembre de 1993.

<sup>185</sup> En esta panorámica incluimos las últimas reformas al COFIPE publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de septiembre de 1993.

## LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

129

El ámbito de competencia territorial para cada sala corresponde a la circunscripción plurinominal en que tengan su sede, el pleno del tribunal se integra por todos los presidentes de dichas salas (a. 265, párrafo 1).

—Se explicita como facultad de la Sala de Segunda Instancia y de la Sala Central establecer jurisprudencia, señalándose los casos en que procede o se interrumpe su obligatoriedad (a. 337).

—Se establece la incompatibilidad entre el desempeño del cargo de magistrado y cualquier otro empleo remunerado. Por la misma razón la designación de los magistrados es por ocho años, pudiendo ser reelectos (aa. 270 y 272).

—Se regulan los medios de impugnación que se pueden interponer ante las Salas del Tribunal contra la declaración de validez de las elecciones, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores (aa. 286 y 298).

—Se contempla la creación de un centro de capacitación judicial electoral, que estará encargado de organizar las actividades académicas y de investigación necesarias para la promoción y difusión del derecho procesal electoral, contribuyendo a la especialización de los servidores vinculados con la administración de justicia electoral en nuestro país (a. 282).