

TEMA III

LA REFORMA PROCESAL ELECTORAL

PONENCIAS

LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO

Fernando FLORES GARCÍA*

SUMARIO: I. *Alarma y esperanza*. II. *Significado de la voz “reforma”*. III. *El derecho electoral. Su evolución e importancia*. IV. *Divisiones del derecho electoral*. V. *Narrativa compendiada de algunas reglamentaciones en materia electoral en México*. VI. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. VII. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 y 1994*. VIII. *Sumarísimos comentarios a la trascendente reforma electoral de los últimos años*. IX. *Instituto Federal Electoral*. X. *El padrón electoral*. XI. *Importantes disposiciones y factores coadyuvantes a la reforma electoral*. XII. *El Senado de la República*. XIII. *El Tribunal Federal Electoral*. XIV. *Bibliografía*.

I. ALARMA Y ESPERANZA

Durante el tiempo que he dedicado a la redacción de esta ponencia oficial para el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal hemos sido mudos testigos y se ha acumulado en mi mente un infinito alud de acontecimientos, varios de ellos tan inesperados como cruentos, que nos han llevado a reflexionar, a cavilar, no sin un dejo de pesadumbre, mas no de pesimismo. Por un lado, se ha verificado un verdadero e importante trabajo legislativo de significativa reforma a la legislación electoral, aunado a un descomunal esfuerzo administrativo para convertir esas modificaciones legales, en las que se ha consultado y pedido la participación y se han tomado en cuenta las voces —aun las vociferantes— de todos los sectores políticos o no; nacionales o extraños; interesados directos o sin serlo; de candidatos, de miembros de partidos políticos, de comentaristas, duchos o inexpertos, de buena fe o malvados; en fin, “a moros y a cristianos” —incluso dentro de éstos hasta a “monaguillos” que poco o nada tenían que decir— se les ha permitido expresarse sin cortapisas, para recabar ópticas y opiniones y conformar criterios que orienten a nueva reglamentación electoral.

* Vicepresidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal. Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Pero, ese infaltable “pero”, ahora de crecida magnitud, porque en muchas veces, la intransigencia, la irrefrenable y descarada codicia y ansia por alcanzar el poder, fondo eterno de las controversias electorales, no se ha limitado al insulto, al desprestigio, a la acción premeditada contra los otros aspirantes, que no sólo llega a éstos, les arroja fango y hasta calumnia, que por infortunio se ha convertido en agresión recíproca, en un “toma y daca”, que se extiende a la ciudadanía, y aun a la opinión extraña. Todavía más, atentados y sacrificios villanos injustificados, que nos han llenado de estupor, terror e indignación.

Decía que, a pesar de todo ese complejo y violento desarrollo crítico fáctico que ha padecido nuestro país y que creíamos ya superado, no nos abandona la creencia de que el régimen jurídico elaborado en la materia nos conducirá paulatinamente y con la prudencia que tal empresa requiere, a una superación del sistema electoral.

II. SIGNIFICADO DE LA VOZ “REFORMA”

Hemos tenido en nuestro ambiente jurídico una caudalosa corriente legislativa, que en los últimos años, se comenta, ha invadido el nivel constitucional, donde la carta magna de 1917 tiene una faz tan modificada, que rebasan las tres centenas de reformas. A veces, en un parangón jurídico-médico, se advierte la mano diestra y estética de hábiles cirujanos, aunque en otras ocasiones la intervención quirúrgica ha dejado cicatrices no del todo afortunadas y difíciles de desaparecer.

¿Otro tanto ha acontecido en el ámbito electoral?

El autor argentino Luis Alberto Warat (en su libro *Lenguaje y definición jurídica*, al lado de Antonio Anselmo Martino, Buenos Aires, 1973, pp. 17 y 18) anota que el análisis lingüístico adquiere un interesante papel en todos los niveles de la preocupación jurídico-científica, pedagógica, judicial, política, social e ideológica. No se puede hacer ciencia del derecho o pretender enseñarlo sin tener el respaldo de una seria comprensión de los elementos lingüísticos comprometidos con el mundo jurídico. No debe olvidarse que el objeto de la ciencia jurídica es algo que ya precientíficamente se presenta como lenguaje.

Conviene enfatizar —continúa— la idea de que todos los problemas que suscita el fenómeno jurídico, especialmente los que preocupan al hombre de hoy, son en cierto sentido problemas de significación o, mejor dicho, que bordean la dimensión significativa. Muchas decisiones judiciales dependen de interrogatorios definitorios de la manera como los jueces deciden el sentido de

las palabras; el accionar humano se encuentra también definitivamente condicionado.

La ciencia jurídica necesita, para desenvolver su quehacer, la formulación constante de definiciones.

Ahora bien, ¿existe en México una “reforma” en el área electoral? ¿El esfuerzo doctrinario, legislativo, judicial ha modificado en realidad el régimen legal o, como algunos negativos o tendenciosos alegan, no se ha atacado el fondo del régimen y ha sido una falsa y aparente variante de las injusticias en el sufragio?

¿Qué quiere decir “reforma”?

Con independencia del vocablo en su sentido general de acción o efecto de *reformular*, que quiere decir formar de nuevo, realizar un cambio, generalmente una mejora para corregir o enmendar (*Diccionario Kapelusz de la lengua española*, España-Buenos Aires, 1979, p. 1249), Cabanellas de Torres, Guillermo, en su *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, 1993, p. 344, registra: “Reforma. Nueva forma, innovación, modificación, variación, corrección, enmienda”.

Otro tanto ofrece Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, México, 1981, p. 1157: “*Reforma*, acción o efecto de reformar o reformarse”.

Aquello que se proyecta, propone o ejecuta como mejora o innovación.

De sobra difundidas son las ideas de reforma a una ley, como modificación o enmienda parcial de preceptos, que puede llegar a la derogación o abrogación, según señala García, Trinidad, en sus *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, México, 1970, pp. 110 y ss.

Sobre estas concepciones, considero que en el devenir histórico de México, en buena parte de esta centuria, se ha operado una sucesión de reformas, una tras, otra, que sobre todo en sus últimas etapas de “codificación”, ha mutado verdaderamente la normativa sobre el sufragio, como vía de llegar a la —abusiva, por reiterativa mención y no búsqueda, en algunas oportunidades sincera; en otras, fantasmal retórica— democracia.

Estamos ciertos de que ha habido una auténtica y superlativa Reforma Electoral.

Delineados los planteamientos lingüísticos, entremos en materia.

Resulta un tema vital y prioritario para la mayoría de los países del mundo occidental y en naciones de otras latitudes que se rigen por un régimen constitucional y utilizan la fórmula democrática por antonomasia de la elección popular, del sufragio universal, por votación popular, para integrar los sectores primordiales del aparato gubernamental, ya sea que proceda por constituir dos de los poderes característicos: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o

bien, como sucede en otros lares donde el sufragio es la ruta empleada para alcanzar también la judicatura.¹

III. EL DERECHO ELECTORAL. SU EVOLUCIÓN E IMPORTANCIA

Es irrefutable la función social del derecho, como el aparato normativo vital e imprescindible de toda agrupación consciente, racional de hombres, no sólo para su sobrevivencia, sino con miras y propósitos progresistas, dotado de un basamento ético, que a través de la reglamentación de la conducta de sus miembros pugna por alcanzar los valores supremos de la criatura humana y de la colectividad, como en incansable y reiterada expresión he manifestado antes, y cuya simple enumeración nos emociona y que confío venza y con-venza hasta a los escépticos recalcitrantes; ellos son: la paz, la libertad, la igualdad, la equidad, el orden, el bien común, la seguridad jurídica, la dignidad humana y la justicia.

No hay sociedad humana racionalmente organizada que carezca o pueda prescindir de este instrumento regulador de los actos individuales o de relación de sus integrantes, ni ser capaz o de mínima inteligencia y sensibilidad que no reconozca esa altísima y bella teleología del derecho.

Sentada esa primigenia premisa, pasaremos a recordar que compartimos el pensamiento sobre este particular, del más grande e imaginativo genio jurídico del siglo que agoniza, Kelsen, de que el derecho es uno sólo y es derecho público;² atento, además, de su creador y de su destinatario común y final; de sus finalidades, y de su marcha ascendente, progresiva y trascendente en cualquier evento de la vida social.

Empero, por razones políticas, por cuestiones de oportunidad y aún de moda, por descubrimientos y avances técnico-científicos, por ventajas didácticas y por otra serie de argumentos históricos o de actualidad, abundan las “ramas”, las divisiones del saber jurídico. Sería interminable la lista de los “nuevos” campos de la normatividad jurídica, sin tomar en cuenta la interminable lista de los “nuevos derechos” que se anuncian y que, sin duda, algún día llegarán como sectores “independientes” y “autónomos” de la jurisprudencia.

1 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Levene hijo, Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Kraft Ltda., 1945, tomo 1, pp. 271-273. Donde se apuntan antecedentes romanos, en Francia durante la Revolución, en Argentina y en algunos lugares, a raíz de una asonada triunfante. “Han sido dos Repúblicas federales (los Estados Unidos y Suiza) los países donde la elección popular de los jueces ha alcanzado mayor arraigo, aunque con muy diferentes resultados”.

2 Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, Madrid, Labor, 1934, p. 108.

Entre tales áreas se encuentra el derecho electoral, que poco a poco ha ido ganando terreno propio, gracias a su creciente estudio y sistematización.

Naturalmente que el objeto de su preceptiva es casi tan arcaico como la aparición de las manifestaciones primarias de asociación de los hombres, en su intento por pasar de la fuerza física, del que ejerce brutal hegemonía sobre los demás;³ a un fenómeno de la democracia directa; y, más tarde, al de la representatividad de la voluntad mayoritaria.

En nuestro país, lograda la independencia política, se han sucedido las disposiciones legales, alternando con los movimientos armados para llegar al poder político. Es en las últimas décadas, en que por ventura se han alejado las asonadas y los levantamientos militares, donde han sido narrados y comentados de manera exhaustiva por historiadores y politólogos, lo que me releva de tratarlos aquí. Lamentamos mencionar la rebelión chiapaneca del presente año, que como delito claramente tipificado ha ensombrecido aún más el ciclo electoral y quebrantado el orden y la paz en el país.

El enfoque de este ensayo será el analizar los más recientes catálogos legislativos electorales, sin dejar de tomar en consideración que la importancia del fenómeno del sufragio es de sí, no únicamente ardiente y polémico, sino por lógica, conflictivo. Y, ya, dentro de las pugnas de intereses surgidos, las soluciones que se dan, tendrán que ser combatidas con fuego y pasión; las resoluciones dictadas habrán de ser impugnadas, recurridas, con el más vivo interés, aunque también con vigor y fiereza; pues, qué duda cabe, desemboca en la *lucha por el poder*.

Desde antes de la convocatoria para elecciones a los cargos públicos, los intereses, siempre los intereses (no todos sanos y muchísimo menos altruistas), se avivan y preparan la “campana” (perdón por el empleo de vocabulario bélico); alistan su “estrategia” y escogen a los que la encabecen y dirijan a los “combatientes” subalternos. Todos los partidos políticos⁴ “en pugna” anuncian su correspondiente victoria y ningún aspirante acepta la superioridad o siquiera las virtudes o cualidades de sus adversarios (en forma tal que para un espectador neutral el vencedor no será sino uno de esos candidatos contendientes con sus respectivas lacras) y ni por asomo se admite de antemano

3 Lafargue, Pablo, *Idea de la justicia y del bien*, 4ª ed., Barcelona, Editorial Barcelona, 1973, p. 92. Bellot: “En la infancia de las sociedades, la fuerza individual ha sido el único medio de que disponía el hombre para defender sus intereses privados.”

4 Acosta Romero, Miguel, “Los partidos políticos”, ponencia presentada ante el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Electoral, p. 2, concibe al partido político de esta manera: “Partido, del latín *pars*. (parte) designa a un grupo de ciudadanos unidos por las mismas ideas, que intentan la imposición de sus concepciones políticas.” Para Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1984, hay que recordar el origen electoral y parlamentario de los partidos, así como la intervención de organismos externos, pp. 16-29.

la “derrota”, sino que se advierte a sus partidarios y al público en general, que de ocurrir aquélla se deberá indubitablemente al “fraude” perpetrado por sus “adversarios” perversos, corruptos y tramposos.⁵ La misma tonada de hace años y más años.

Y siguen las versiones acostumbradas de los grupos políticos (que para consuelo, no son propias y exclusivas de nuestra nación, sino que su uso es tan extendido que cuesta un ímprobo esfuerzo encontrar algún país donde no se practique): acusaciones múltiples de equívocos, lagunas (océanos de la ley electoral); vicios y defectos en el padrón de electores; personal insuficiente e incapaz en la maquinaria administrativa antes y en el momento de las elecciones; lamentos de abstención de votantes, etcétera.

Luego, esto es lo infalible, la utilización de recursos, de reclamos, de impugnaciones, con todos los matices imaginables; algunos no apegados a la verdad sino simulados pretextos, olvidando la lealtad, buena fe y probidad de los litigantes en el proceso. O, ¿es que en el proceso electoral no deben regir esos principios?

Todo ello se explica, nunca se justifica, porque como ya se dijo, es la lucha por el poder, y con el empleo de los procesos impugnativos electorales debiera culminar y resolverse esa conflictiva, por un cauce legal, donde se demuestre que el candidato mejor, con el sostén de una plataforma e ideario superior, y, sobre todo, que objetivamente haya recibido la mayoría de sufragios, sea el que llegue a los cargos de responsabilidad pública. Empero, se volverá a iniciar y a recomenzar el ciclo de reclamos, quejas, notas y editoriales agresivos y tendenciosos, con un tesón interminable, digno de una mejor táctica política.

IV. DIVISIONES DEL DERECHO ELECTORAL

Entendido el *derecho electoral* como la porción del derecho objetivo, constituido por un *conjunto de normas* que regulan el fenómeno del *sufragio*, como *medio democrático* para acceder al poder público, cabe distinguir (tal como lo apunta el pensamiento lúcido de Carnelutti), que esa normativa electoral puede englobar las *reglas materiales*, que establecen derechos subjetivos, imponen obligaciones y determinan *los requisitos del mandato jurídico* que tiene como propósito la *composición* de manera *directa*⁶ *los conflictos que, entrando*

⁵ Resulta algo más que incomprensible que se sostenga que en la resolución de los recursos legales electorales no hay pugnas de intereses, no hay litigio, y menos proceso.

⁶ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Irapuato, Gto. México, Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor, tomo I, p. 57.

en el campo electoral, están en relación con *las votaciones* o sufragios para elegir a los titulares de los poderes públicos. Las reglas sustanciales señalan quiénes tienen las facultades y aquellos que están sujetos al deber jurídico, indicando la solución jurídica que debe darse al litigio que hipotéticamente surja.

En contraposición a esos mandatos (personalmente preferiría hablar de *complementación*) existen reglas que no componen directamente el conflicto de intereses y son las normas instrumentales.⁷

De manera nítida y contundente, el propio profesor italiano explica: *la distinción entre normas materiales e instrumentales* se plantea, pues, desde el punto de vista de la diversa finalidad a que sirven: las normas materiales *componen inmediatamente un conflicto de intereses*, imponiendo una *obligación* y atribuyendo un *derecho* (subjetivo); las normas instrumentales lo *componen mediantemente*, atribuyendo un *poder* (de componerlo) e imponiendo correlativamente una *sujeción*.⁸

Continúa el profesor de la Universidad de Roma, en su esclarecedora argumentación: tanto las normas instrumentales como las materiales *consisten en una regla*, o sea en la posición de una relación entre dos hechos: si ha sucedido un hecho, de él debe derivar otro. Por tanto, una y otra constan de dos miembros: la *hipótesis o supuesto*, y la *tesis o estatución*.⁹

Lo que difiere en las normas materiales y en las instrumentales es el *contenido* de la tesis. La norma material dice: “si un fundo está rodeado por otros, deberá dejarle paso a la vía pública, el fundo colindante del que sea más corto el acceso”. La norma instrumental señala, en cambio:

si un fundo está rodeado por otros, el juez decidirá cómo haya de tener acceso a la vía pública. En ambos casos, la hipótesis implica un conflicto de intereses, pero en el primero la tesis lo resuelve, mientras que en el segundo constituye sólo un medio para solución [...] las normas *instrumentales*, contienen mandatos *concretos*, mientras que en las *materiales* lo son *abstractos* o *hipotéticos* [...] Conviene insistir en la observación de que si el mandato abstracto tiene sobre el concreto la ventaja de conseguir una mayor estabilidad de las relaciones sociales, tiene el inconveniente de desplegar una menor eficacia para el caso singular.¹⁰

Con un espíritu de osadía, hemos querido comprender, a través de un símil, la diversa función componedora de las reglas materiales o *sustanciales*, por una parte, y las normas *instrumentales*, *adjetivas* o *procesales*, por otra.

7 *Ibidem*.

8 *Sistema de derecho procesal civil*, t. I, pp. 57-58.

9 Carnelutti, *Sistema*, citado, p. 58.

10 *Ibidem*.

Sabido es que el derecho objetivo es un sistema que pertenece al *mundo del deber ser*, y que las reglas materiales ventilan la lid de intereses jurídicos en forma inmediata y directa mediante una fórmula abstracta. Así, el Código Civil o el Catálogo Penal, que contienen preceptos que imponen obligaciones y confieren derechos, previenen, *v. gr.*: el comprador debe pagar, en el contrato de compraventa, un precio cierto y en dinero, creando una relación en la que se otorga un crédito en favor de vendedor, y una condición de sujeción del comprador, que consiste en el pago. En esta forma se previene y está resuelta la hipotética confrontación de intereses de manera, insistimos, que se *configura el supuesto jurídico de carácter sustancial*.

Circunstancia que nos lleva a pensar que en la vida real esta solución ha de darse por millones, en la mayoría generalizada de las compraventas. Si ocurriese lo contrario, no se darían abasto los tribunales de este abrumado orbe.

Hay, sin duda alguna, también un número importante de casos en que no se cumple, en que se viola, en que no se acata la disposición legal, *sustantiva, material o primaria* (primera en su aplicación) al aparecer la vinculación jurídica. Representaría la primera “trinchera” o defensa jurídica para mantener el orden y la paz social.

Ante estas circunstancias de incumplimiento fáctico, el régimen legal no puede permitir que el quebrantamiento persista y lleve a la inestabilidad y al caos de las personas entre quienes rige. Para eso, decimos nosotros, se ha estructurado una norma procesal, adjetiva, instrumental o secundaria (en cuanto al orden cronológico de su aplicación) o segunda “trinchera”, que permita que imponga la característica impostergable e irrenunciable del aparato jurídico, al reglamentar de manera concreta, leal y recta, justa y pacífica, para solucionar de manera mediata e indirecta, pero, eso sí, efectiva, los conflictos que no pudo componer en primer término la regla material.

No en balde es valedera aquella afirmación equilibrada, a la vez que rotunda, de Calamandrei, otro de los gigantes del procesalismo italiano, de que el eficaz cumplimiento de la sentencia judicial supone el acatamiento y la base última del respeto a la tarea social del derecho mismo en su plenitud y en su cabalidad.

Entendida en estos términos, es de aplicarse al tronco común del *derecho electoral material, sustantivo, o primario*: y *derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario*, a pesar de que no hay entre ese binomio una separación legislativa más o menos marcada, tal como opera en otras áreas jurídicas, a semejanza de como ocurre, por ejemplo, en las materias civil, penal o administrativa, sino que la mayor parte, por no hablar de la totalidad de los ya numerosos catálogos legales electorales nuestros, han contenido una composición mixta, un entrecruce de preceptos orgánicos, creando y ordenando

cuerpos administrativos, y, últimamente, de órganos jurisdiccionales (desde el punto de vista material, aunque no formalmente judiciales) electorales.

En efecto, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (que ya desde el nombre mezcla lo orgánico con lo procesal), tenemos dicha mixtura. Veamos: capítulo primero, del título segundo: “De los derechos y obligaciones”.

“Artículo 4.1. Votar en las elecciones constituye *un derecho y una obligación* del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”.¹¹

Se trata a todas luces de una regla sustantiva o material, según apuntamos sus características líneas arriba.

En contraste, observemos el texto del numeral 290 del mismo cuerpo legal: “1. Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.”

Aquí el supuesto normativo proporciona la solución mediata o indirecta del conflicto de intereses electoral, cuando se dio ya, en lo fáctico, el quebrantamiento (o quizá adecuación al tipo legal) de la norma primaria, artículo 287, que señala las causas de nulidad. Por tanto, el numeral 290 es de carácter adjetivo o procesal.

Por otra parte, en el mismo Código Electoral se contienen normas que deberían estar en una Ley Orgánica, como sucede en las de tribunales del fuero común o en la del Poder Judicial de la Federación. En efecto, el artículo 264 declara:

1. El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el título segundo del libro séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el título tercero del propio libro séptimo.

En anterior trabajo decíamos que, adelantándonos un tanto al avance técnico progresivo que a la larga (deseamos y vislumbramos) tenga la legislación electoral en nuestra nación, cabría separar las tres categorías de normas en la regulación futura del trascendente fenómeno del sufragio popular para acceder a los cargos del gobierno federal, según lo asentado; uno, en un catálogo de normas materiales; otro, de reglas procesales y no únicamente procedimentales; y, por último, una Ley Orgánica donde se establezca la estructura y la

¹¹ El subrayado es nuestro.

competencia de los órganos jurisdiccionales o no, que conozcan y den arreglo a los conflictos de leyes en el área electoral.¹²

Una mezcla más compleja se advierte en la estructura del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, y del 18 de mayo de 1994 (con base constitucional en la reforma del artículo 41 de la carta magna, del que únicamente enunciamos sus libros y denominación respectiva):

Libro primero: “De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.”

Libro segundo: “De los partidos políticos.”

Libro tercero: “Del Instituto Federal Electoral.”

Libro cuarto: “De los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas.”

Libro quinto: “Del proceso electoral.”

Libro sexto: “Del Tribunal Federal Electoral.”

Libro séptimo: “De las nulidades del sistema de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas.”

Libro octavo: “De la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”

En efecto, existe una parte reglamentaria de normas constitucionales, otras de preceptos sustantivos; además de disposiciones de carácter orgánico; así como de una regulación adjetiva, todas ellas del orden federal. El complemento señala un ordenamiento local del Distrito Federal.

V. NARRATIVA COMPENDIADA DE ALGUNAS REGLAMENTACIONES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO

Se ha aseverado que en la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y la teoría constitucional han delimitado dos tendencias para valorar y solventar las contiendas electorales: una, *el control judicial*, que es aquél en el que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional; y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se encargan al propio órgano colegiado que es consecuencia o producto de la misma elección (contencioso político o también denominado de *autocalificación*).¹³

¹² Flores-García, Fernando, *El derecho electoral mexicano. Breve panorama y reflexiones*, México, 1992, p. 13.

¹³ Flores-García, Fernando, “Los recursos en materia electoral”, *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso electoral, Proceso Electoral 1987-1988*, México, 1988, p. 162.

El notable jurista francés Maurice Duverger interroga; “si la regularidad de las elecciones puede dar lugar a preguntas: ¿quién la va a juzgar?, ¿quién va a controlar el desarrollo correcto del escrutinio?”.¹⁴ Hay dos sistemas posibles: o bien el contencioso electoral está confiado a un tribunal, o bien, está confiado a la misma asamblea que surge de la elección.

El sistema del contencioso jurisdiccional es más lógico, puesto que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones de un juez. Por esto lo han adoptado muchos países. En Francia, el Consejo Constitucional juzga las elecciones parlamentarias (se trata de un órgano mitad político, mitad jurisdiccional); los tribunales administrativos juzgan el contencioso de las elecciones locales (comunales o departamentales). En Gran Bretaña, el control de la regularidad de todas las elecciones pertenece a tribunales ordinarios; el sistema funciona bien por la gran independencia de los magistrados ingleses.

El sistema del contencioso político hace de la asamblea elegida el juez de las elecciones de sus propios miembros. Esto se liga a la idea de la soberanía nacional, que conduce a la soberanía del Parlamento. Entonces parece inadmisibles que un juez pueda controlar las elecciones de los miembros del Parlamento. Por esto las elecciones parlamentarias en Francia antes de 1958 eran controladas por el Parlamento, que procedía a la “verificación de poderes” de sus miembros al comienzo de cada legislatura. En general, las asambleas se preocupan menos, en materia contencioso electoral, de la justicia que de sus preferencias políticas.¹⁵

Se ha considerado que el contencioso electoral en México parte de la Constitución gaditana, y que tanto en las Constituciones como en las leyes secundarias de la materia se advierte un marcado predominio del principio de la autocalificación electoral, que se ha conservado en la carta magna de Querétaro de 1917, y aún parcialmente en nuestros días, lo que no deja de censurarse porque el órgano político calificador es juez y es parte.¹⁶

En la *Introducción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado*¹⁷ se lee:

Cada ley electoral mexicana ha respondido a las exigencias democráticas de su tiempo y de una sociedad en proceso de desarrollo. Las disposiciones que las han compuesto no tienen vida aislada. Han formado parte de un todo. Cada ordenamiento jurídico electoral, de rango constitucional o derivado de los principios constitucionales que le han

14 O, más bien, ¿quién va a verificar si tuvieron un desarrollo legal y correcto?

15 Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, prólogo de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 105 y 106.

16 Sánchez Bringas, Enrique, *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 243.

17 Edición 1991 de la Secretaría de Gobernación.

dado base y sustento, ha creado su propio marco general, dentro del cual cada norma ha tenido el significado impreso por el sistema legal al que ha pertenecido.

Las múltiples disposiciones jurídicas electorales de la primera mitad del siglo XIX, a pesar de la brusquedad de los cambios sociales y políticos a los que tuvieron que responder, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, que en la parte electoral está formado de cinco capítulos y 53 artículos, hasta la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente de 17 de octubre de 1855, de ocho títulos y 74 artículos, establecieron y organizaron las instituciones de nuestra surgiente democracia electoral. Los regímenes democráticos consiguientes se basaban en elecciones indirectas de segundo grado, para integrar la Cámara de Diputados (no así el Senado ni el titular del Ejecutivo), en las que el voto era ejercido en juntas de electores o colegios electorales; públicamente en las elecciones parroquiales o municipales, y en secreto en las distritales y provinciales.¹⁸

Entre las modalidades de la convocatoria de 1841 a que remite la propia Convocatoria de 1855 destacan:

Las juntas departamentales se denominan Juntas de Estado, en virtud de que la Revolución de Ayutla pugnó por restablecer el régimen federal; se debería elegir un diputado por cada 50,000 habitantes o porción de 25,000; entre las bases de la instalación del Congreso se establecía que sus presuntos diputados calificarían sus elecciones.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856. Fue expedido por Comonfort, y establecía el sufragio universal desde los dieciocho años, la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad; votar en las elecciones y desempeñar cargos de elección popular, excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral.¹⁹

La Reforma marcó un cambio y un avance democrático sustancial. En cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, el sufragio era universal y el escrutinio secreto. La Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857 instituyó elecciones indirectas en primer grado, para integrar los Poderes Legislativo (de una sola Cámara), Ejecutivo y Judicial de la Federación. En las juntas electorales municipales el voto era semipúblico, y en las distritales, secreto. En 1874 se reformó y adicionó la Constitución para establecer el Senado, y poco después, la ley respectiva, para reglamentar la elección indirecta, en primer grado, de senadores.²⁰

18 *Código*, citado, pp. 20-21.

19 *La renovación política*, citada, p. 76.

20 *Código*, citado, p. 21.

La legislación electoral del porfiriato, del 5 de mayo de 1878, del 12 de febrero de 1887, del 20 de diciembre de 1890 y del 18 de diciembre de 1901, propenden a la reelección y a ésta en forma indefinida.²¹

A partir de la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, que reguló las elecciones del sistema democrático surgido de la revolución de 1910, que es en principio una revolución electoral, la arquitectura jurídica en la materia devino más compleja.

Estableció el voto secreto desde la elección primaria y reconoció jurídicamente a los partidos políticos.

El 22 de mayo de 1912 se reformó y adicionó la ley, mediante un decreto para establecer la elección directa y secreta de diputados y senadores, y —como consecuencia de lo anterior— un sistema de cómputo de votos organizados alrededor de colegios electorales sufragáneos; innovaciones que recogió e implementó, en lo que a elección de diputados se refiere, la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, sustituyendo a los colegios electorales sufragáneos por juntas computadoras.

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero, consagró otro avance democrático y sancionó jurídicamente la elección por voto directo y secreto, no sólo de los representantes al Poder Legislativo, sino también del presidente de la República.

La Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, para regular las elecciones después de concluida la lucha armada e integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión conforme a derecho, no alcanzó a reglamentar totalmente las nuevas disposiciones constitucionales en la materia; pero la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918 desarrolló jurídicamente los avances democráticos y electorales de la Revolución; definió a los electores y a los elegibles; creó los consejos de listas, las listas permanentes de electores y la credencial de elector; reorganizó las juntas computadoras, e incorporó un capítulo especial de disposiciones penales.²²

Se subraya que la Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917, incorpora los principios políticos fundamentales que motivaron la Revolución mexicana: no reelección; sufragio efectivo; elección directa libertad de participación política con la universalidad del sufragio.²³

De nuevo volvamos a la narración:

La ley precedente reguló las elecciones federales durante más de un cuarto de siglo, amén de cinco breves reformas: el 2 de julio de 1918; el 24 de di-

21 Datos tomados de la obra citada de *La renovación política*, p. 80.

22 *Código*, citado, pp. 21 y 22.

23 *La renovación política*, citada, pp. 82-83.

ciembre de 1921; el 24 de noviembre de 1931; el 19 de enero de 1942, y el 4 de enero de 1943.

En la época de la posguerra, la sociedad mexicana empieza nuevamente a entrar en ebullición. ¿Por qué las leyes electorales se suceden unas a otras, a un promedio de nueve años entre sí? ¿Por qué se expiden en 1946, 1951, 1973 y 1977? ¿Por qué algunas se reforman al poco tiempo de haberse expedido? ¿Por qué otras son de plano sustituidas por nuevas? ¿Por qué, en 1987 se codifican las instituciones electorales? ¿Por qué, en fin, en 1990 se sustituye una codificación por otra?

Los cambios de la época y las transformaciones sociales imprimen su sello en las instituciones democráticas del país.

A partir de 1945, el vertiginoso crecimiento de México, tanto en lo demográfico como en lo industrial, en lo económico y en lo social, empieza a reflejarse en su perfil institucional. Mientras más profundos y complejos son los cambios que experimenta la sociedad mexicana, más extensa y complicada deviene la legislación electoral. Así, en la reforma del 7 de enero de 1954 se otorga el voto a la mujer, dando meta perseguida por largo tiempo por ese importante y numeroso sector de la población.

Al fin de la década de los setenta se inicia una de las crisis de conciencia más profundas de nuestra época. Poco después se declara que se ha tomado conciencia de la crisis; pero al mismo tiempo se inicia otra de carácter económico, financiero y social, dentro de un vasto marco internacional. La sociedad cambia y demanda que las instituciones se modifiquen al ritmo de los tiempos. Apenas empieza a resolverse ésta, cuando se presenta una nueva, derivada de la nueva situación mundial, de la caída de muros que separaron sistemas ideológicos, de la creación de dilatados bloques económicos continentales, y de las interrogantes planteadas por las audaces aperturas de los nuevos mercados internacionales. Esas inquietudes y aspiraciones generales toman cuerpo y vida en nuestra sociedad, se reflejan en el sistema institucional y legislativo mexicano, en general, y muy particularmente, en la codificación electoral.

De acuerdo con lo expuesto, distínguense claramente dos etapas en estos tiempos. En la primera se expiden cuatro leyes —1946, 1951, 1973 y 1977—, y en la segunda, dos códigos electorales —1987 y 1990—.

La Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, reformada tres años después, el 21 de febrero de 1949, reglamentó la existencia, organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales, y creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, concebida como instrumento formado por los poderes públicos y los ciudadanos para vigilar la preparación y el desarrollo del pro-

ceso electoral en la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Esta institución se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral, por mandato de la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951. El ordenamiento jurídico dispuso que la Comisión fuese integrada por representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, para regular la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal. 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.²⁴

De Andrea anota que el 17 de octubre de 1953 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 34 y 115, fracción VI, de la ley fundamental, que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo de la mujer. La citada reforma brindó a la mujer plenitud de derechos políticos porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de esos derechos, pero salvo a nivel municipal.²⁵

La ley de 1951 admitió tres reformas en 1954, 1963 y 1970. La primera, de 7 de enero de 1954, para —entre otras cosas— otorgar el voto a la mujer, en cumplimiento a lo dispuesto por la reforma constitucional correspondiente. Al modificarse nuevamente la Constitución para crear los diputados de partido, la ley se reformó el 28 de diciembre de 1963. Y en 1970, año de elecciones federales, se reorganizaron las instituciones relativas al padrón, reformándose la ley el 19 de enero de 1970.

En 1972, la ley fundamental dispuso que se redujera el porcentaje de la votación total en el país para que un partido político tuviera derecho a que se le acreditaran diputados y se le ampliara el tope máximo de 20 a 25 de ellos; que se redujera la edad de veinticinco a veintiún años para ser diputado, y que se concediera el voto a los varones y mujeres de dieciocho años de edad, independientemente de su estado civil. La nueva Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973 implementó las nuevas conquistas electorales.

En 1977 fue reformada la Constitución, con el propósito de fortalecer a los partidos políticos, elevarlos al nivel de entidades de interés público y dotarlos de finalidades más amplias y ambiciosas, así como para modificar la compo-

²⁴ *Código comentado*, citado, pp. 23 y 24.

²⁵ Andrea Sánchez, Francisco J. de, “La renovación política”, *Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea*, pp. 96-97.

sición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se creó un sistema mixto de votaciones. Se mantuvo la elección de trescientos diputados según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y se introdujo la elección de cien diputados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales. A fin de reglamentar los cambios anteriores, el 28 de diciembre de 1977 se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y reformada el 28 de diciembre de 1977.²⁶

Sobre el particular, el brillante jurista Jorge Carpizo opina que las principales finalidades de esta reforma son:

- a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;
- b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;
- d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;
- e) Mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;
- f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;
- g) Fortalecer el Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo;
- h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país;
- i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.²⁷

Por su orden cronológico resulta importante traer a la memoria las reformas sobre esta materia de 1977 que procuró, sin mucha fortuna, introducir algunos

²⁶ *Código comentado*, citado, pp. 24-25.

²⁷ Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico* VI, México, 1979, pp. 47-48.

elementos del otro sistema, o sea, el del control jurisdiccional, como se especificaba en el artículo 60 constitucional.

Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ordenaba que los recursos que podrían interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias son: *a) la inconformidad* contra actos del Registro Nacional de Electores; *b) la protesta*, que procedía contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio en las casillas ante el Comité Distrital Electoral; *c) la queja*, contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa o por representación proporcional, ante el propio Comité, y conocería y resolvería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; *d) la revocación* contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales; *e) la revisión* que procedía cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no fueren tramitadas, o no se resolvieran dentro de los plazos o la resolución contrariase algún precepto expreso de esa ley.²⁸

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través del Colegio Electoral, que se integrará con cien presuntos diputados: sesenta de los electos en los distritos uninominales designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral, y cuarenta de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

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

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

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

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

Sobre este precepto, se comentó que debe ser el Congreso de la Unión el que vigile el respeto de la voluntad popular al elegir a los diputados y sena-

28 Confrontar los numerales 225 a 241 de la LFOPPE.

dores, por lo que cada Cámara deberá mantener la autonomía para calificar las elecciones de sus miembros; de esa manera el Poder Legislativo tiene la obligación de vigilar al respecto tal voluntad ciudadana al emitir el voto que habrá de elegir a los representantes populares de la nación.²⁹

Asimismo, el eminente constitucionalista Jorge Carpizo con énfasis expresa sobre ese sistema establecido en el numeral 60 constitucional, que en México, salvo la Constitución centralista de 1836, se ha preferido el sistema de auto-calificación de los sufragios, y que respecto del recurso de reclamación, no tienen nada que ganar ni la Corte ni el procedimiento de calificación, ni el país, porque no está en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones.³⁰

El experimentado constitucionalista Tena Ramírez, tras examinar la génesis de la Reforma Política de 1977, y sus consecuencias al promulgarse y aplicarse, tanto el artículo 60 constitucional transcrito y la entonces vigente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), a guisa de conclusión argumenta que la competencia de la Corte consiste, literalmente, en considerar si se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma (artículo 60, párrafo IV de la Constitución). Mas dichas violaciones sustanciales no son suficientes por sí solas para declarar la nulidad de la elección, pues se requiere además que “se demuestre que las mismas *son determinantes del resultado de la elección*”, según lo expresa con sobrada claridad el artículo 223, fracción III de la LFOPPE, ordenamiento orgánico este último que constitucionalmente pudo incluirlo en su articulado, conforme al párrafo relativo al recurso de reclamación ante la Corte en que remata el tan escudriñado artículo 60 de la Constitución: “la Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

Y a nivel de nota de pie de página, el jurista michoacano aclara:

Después de lo expuesto en el párrafo a que esta nota se refiere, podemos confirmar cuán impropia resulta la afirmación contenida en la exposición de motivos de la LFOPPE, relativa a que “La Suprema Corte de Justicia conocerá únicamente de *violaciones sustanciales, las cuales, en caso de que sean contestadas, traerán consigo la nulidad de la elección.*” Las palabras transcritas son opuestas al artículo 223, fracción III, ubicado en la ley que pretende ser exposición de motivos las reproducidas expresiones. No es verdad que traten las violaciones sustanciales para traer consigo la nulidad de la elección; se necesita, además que las mismas sean determinantes de la elección.

²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Trillas, Explicaciones y notas por Rodolfo Cartas Sosa y José Antonio Bunt Castro.

³⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 372 y 377.

Paso a paso, prosigue Tena Ramírez, y con el debido rigor, la hermenéutica jurídica nos lleva a la conclusión siguiente: jamás la Suprema Corte, al resolver (el verbo *resolver*, en sentido de decidir entre opiniones contrarias, corresponde a su aceptación primigenia derivada del verbo latino *re-solvere*, que tanto dice como *soltar*, *desatar*, es decir, separar las opiniones o intereses en pugna, decidiendo en favor de quien posee el derecho. En esta acepción del verbo de que se trata pertenece lo mismo al lenguaje común que al jurídico y en ninguno llega su significado a ofrecer cavilaciones) el recurso en estudio y mientras esté en vigor el citado artículo 223, fracción III, podrá declarar la nulidad de la elección materia esta última reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados, y que es complemento indispensable de la anterior para el efecto de anular la elección, pero quede claro que la resolución del recurso que admite la Corte, sí es verdad legal definitiva respecto de las violaciones sustanciales que se atribuyen a la elección. De este modo la competencia se reparte entre las dos entidades que conocen de lo contencioso electoral, cada una de ellas con atribuciones diferentes.

Ciertamente es pobre en eficacia la intervención de la Corte, proclamaba el recién desaparecido el ex ministro de la propia Corte, porque la decisión final, la que mira a la validez de la elección, corresponde a la Cámara. Pero aún así, con la interpretación propuesta se obtiene la consecuencia saludable de que la resolución de la Corte acerca de la comisión de violaciones sustanciales adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que es propio de un tribunal de derecho, sobre todo cuando del máximo tribunal se trata. Su participación en lo contencioso electoral queda a salvo, por lo menos, del desairado papel de emitir solemnemente una mera opinión, que a nada ni a nadie se impone coactivamente.³¹

Como muestra objetiva de esa limitada intervención que tuviera el supremo tribunal mexicano en materia electoral, basta aludir al escaso número de asuntos que se le turnaron, que no llegaron a veinte, de los cuales la mayoría fueron desechados y como un reflejo de esa actitud, nos permitimos, a continuación, reproducir algunas de las escasas resoluciones que se dictaron:

RECLAMACIÓN ELECTORAL. Para que el Colegio Electoral tome en consideración los argumentos de los partidos políticos inconformes al calificar la elección correspondiente, deben haberse hecho valer oportunamente.

Es incorrecto pretender que, aun cuando el recurso de queja que establece la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, haya sido presentado extemporáneamente, el Colegio Electoral, de oficio, estudie todos los argumentos planteados para poder calificar correctamente una elección, pues dicha calificación

31 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981, pp. 615 a 618.

dependen del desarrollo y resultado del procedimiento electoral y si la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales pone a disposición de quienes participan en el proceso diferentes recursos, es precisamente para que puedan impugnar los actos que estimen contrarios a derecho, de otra suerte no tendría ningún objeto la existencia de tales medios de defensa; por ende, si el partido reclamante promovió su recurso de queja fuera del término que la ley señala para ello, es correcto que el Colegio Electoral lo declare así y se abstenga de examinar el fondo de los argumentos esgrimidos en dicho recurso al calificar la elección. Precedente/Referencia

Varios 33/85. Recurso de reclamación electoral. Partido Acción Nacional. 1ro. de octubre de 1985. Mayoría de 17 votos de los señores Ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, De Silva Nava, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Igárritu; contra los votos de los señores Ministros: López Aparicio, González Martínez y Azuela Guitrón. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Reclamación electoral

Vol. Tomo = 199-204

Época = 7A

AUXILIARES DE LOS COMITÉS DISTRITALES. Su nombramiento por la Comisión Local Electoral no constituye una violación sustancial que anule una elección.

Si bien en términos de lo establecido en el artículo 96, fracción XXII, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es facultad de los comités distritales nombrar a los auxiliares que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, también lo es que la designación de auxiliares efectuada por instrucciones de la Comisión Local Electoral, en todo caso sólo podría constituir un vicio de forma en la designación y no una violación sustancial en la preparación y desarrollo de la elección, máxime si no obstante lo anterior, la votación fue recibida por el personal designado en términos de lo establecido en el artículo 104 de la ley de la materia, por el Comité Distrital Electoral, personal que legalmente es el facultado para recibir dicha votación; por tanto, dicha infracción no constituye la violación sustancial a que se refiere el artículo 223, fracción III, inciso c), ordenamiento legal en cita.

Precedente/Referencia

Varios 31/85. Reclamación electoral Partido Acción Nacional. 1ro. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Disidente: Alfonso López Aparicio.

Fuente = Pleno

Página = 94

Vol. Tomo = 199-204

Época = 7A

PRESIDENTES MUNICIPALES. Su elegibilidad como diputados. Artículo 16, fracción III, de la Ley Federal Electoral.

La fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que dispone que no podrán ser elegibles los presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquiera circunstancia ejerzan las mismas funciones de los municipios que sean cabeceras de distritos electorales uninominales, debe entenderse a la luz del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que esta limitación es precisamente para aquellos presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquier circunstancia ejerzan las mismas funciones en los municipios que sean cabeceras de distrito en donde se haga la elección, con el fin de que no puedan tener influencia en la decisión de los electores, por lo que ha de concluirse que la citada fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales debe entenderse en el sentido de que no son elegibles como diputados los presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquier circunstancia ejerzan las mismas funciones en los municipios que sean cabecera de distritos, pero dicha inelegibilidad será exclusivamente en el Distrito Electoral del cual sea cabecera ese municipio, teniendo capacidad legal para ser Diputado Federal por cualquier otro distrito.

Precedente/Referencia

Varios 35/85. Recurso de reclamación electoral formulada por el Partido Acción Nacional. 1ro. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos. Disidente: Mariano Azuela Guitrón.

De allí se dio un gran paso hacia la meta de la calificación de las elecciones por un tercero ajeno, por un heterocomponedor, por un órgano (juzgador colegiado) imparcial: primero, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, que a pesar de todos y de todo, abrió brecha y sentó historia hacia el sistema contencioso jurisdiccional; y, ahora el Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones ya anotamos a la luz del texto del artículo 41 constitucional, pero que podrán ser revisadas y en su caso modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando este sea contrario a derecho (Artículo 60 de la Carta de Querétaro).

Se antoja que un grupo de partes interesadas y quizá la mayoría de ellos, si no legos, si por lo menos *no expertos en derecho, puedan imparcialmente* apreciar una de las técnicas decisivas del proceso que es la valoración de los medios probatorios; y, aquí viene lo más difícil, casi inverosímil, que puedan juzgar (contra la opinión colegiada de juzgadores profesionales calificados por

sus conocimientos especializados y neutralidad), si la sentencia sea contraria a derecho o no tuvo la motivación debida.

Por ventura, podemos recordar, ahora que ya es plena nostalgia lo que afirmamos: Ojalá, que el peso de la tradición del sistema de valoración política de autocalificación, en el que los que juzgan y deciden, en una dudosa “instancia”, sean los Colegios Electorales, que son parte en el conflicto de intereses electorales incoado, tienen interés político y jurídico; y sus resoluciones sean definitivas e inatacables, dicho en otro giro, sean la última palabra en política y en derecho electoral.

Si no queremos que se repita aquella famosa frase atribulada del luminoso pensamiento del egregio jurista mexicano Mario de la Cueva, al comentar la reforma electoral de 1977 y la escuálida intervención que en ella desempeñó el Tribunal Máximo de la Nación, en el sentido de que ya no era la “Suprema Corte” porque sus resoluciones serían sometidas al examen de los Colegios Electorales; busquemos la fórmula progresiva, para crear una segunda instancia jurisdiccional en materia electoral, con jurisperitos especializados en la disciplina y que amen con fervor un futuro de auténtica democracia para México.³²

La segunda etapa a que hice referencia, desde el punto de vista jurídico-electoral, se inicia en 1986, cuando se modificó la ley fundamental para ensanchar aún más los espacios parlamentarios de los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados. Se dispuso que la representación nacional se integrara con trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa, y doscientos según el principio de representación proporcional. Se instituyó un tribunal electoral para dirimir los asuntos contenciosos en la materia. Y, poco después, se creó la Asamblea de 66 Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, compuesta de cuarenta ciudadanos electos según el principio de mayoría relativa, y veintiséis, según el principio de representación proporcional.

Para organizar las elecciones de los integrantes de las nuevas instituciones democráticas, tanto en el país en su conjunto, cuanto en la sede de los poderes federales —el Distrito Federal—, en la cual se encuentra una de las ciudades más pobladas del orbe, se promulgó el Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987, compuesto por ocho libros, que el 6 de enero de 1988 se adicionó con un libro noveno relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para hacer 406 artículos, otros 2 transitorios, y reformar tres artículos.³³

32 Flores-García, Fernando, *El Derecho Electoral Mexicano. Breve panorama y reflexiones*. Ponencia Oficial. “Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo”, *Memoria, II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, p. 672.

33 *Idem*, p. 25.

Sobre este Código Federal Electoral se comentó por De Andrea que con la entrada en vigor de dicho ordenamiento se abren las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia mexicana.

Ahora bien con antelación a la estructuración de las reformas constitucionales referidas y del Código Federal Electoral, se realizaron audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral, con base en las cuales y tomando en cuenta las características del sistema político mexicano, se depuró, sistematizó y actualizó la normación electoral mexicana.

El resultado de dicho proceso de perfeccionamiento fue el Código Federal Electoral que regula de manera clara, integral y con teoría de vanguardia, la temática electoral mexicana.

El hecho de que se haya escogido la denominación Código Federal Electoral tiene de suyo varias implicaciones generales, independientemente de los numerosos avances cualitativos del ordenamiento citado. En primer término, la palabra “código” implica el reconocimiento, por parte del legislador, de que el derecho electoral ha alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del derecho a diferencia de antaño, que era considerado parte accesorio del derecho constitucional.

Por otro lado, las palabras “federal” y “electoral” hacen referencia precisa a los ámbitos espacial y material de validez, respectivamente.³⁴

Entre las conclusiones a que llega Acosta Romero sobre el Tribunal de lo Contencioso Federal Electoral enuncia que el Contencioso Electoral no constituye un contencioso administrativo *stricto sensu*, sino su matiz político-electoral le da características y diferencias específicas propias que lo configuran entre otras porque en el proceso electoral no se ventila ninguna cuestión pecuniaria.

El Tribunal Contencioso Electoral nace de reformas a la Constitución y de que se ordena se instituya en el artículo 60 con bases diferentes de los tribunales contencioso administrativos.

El Tribunal Contencioso Electoral de México no está sujeto a la jurisdicción de amparo por parte del Poder Judicial Federal, sus sentencias son definitivas e inatacables.³⁵

El Tribunal Contencioso Electoral estaba dotado de plena autonomía, toda vez que no dependía jerárquicamente ni en cuanto en nombramiento del jefe del Estado.

³⁴ *Renovación política*, citada, p. 115.

³⁵ Salvo, naturalmente las que dictara sobre el recurso de queja, en que la última palabra de valoración (¿instancia?) la tuvieron los colegios electorales.

El poder de nombramiento era facultad del Congreso de la Unión, en el cual la Cámara de origen es la de Diputados y en los recesos de aquél, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La designación que realiza el Congreso de la Unión deberá recaer en los candidatos que propongan los partidos políticos que tienen diputados en la Cámara respectiva, porque es facultad de los partidos proponer a los candidatos.

El Tribunal Contencioso Electoral era de plena jurisdicción y no se trata de un tribunal de anulación ni de justicia retenida o delegada.³⁶

Esperanzas y alabanzas que recibieran censuras a poco después.

El entonces magistrado y ahora presidente de nuevo Tribunal Federal Electoral escribió los párrafos que siguen:

El Tribunal de lo Contencioso Electoral debe contemplarse en el contexto de la reforma electoral de 1986, reforma que a pesar de las críticas, las más infundadas, permitió el fortalecimiento de la oposición y su acceso en forma sustancialmente mayor a las Cámaras del Congreso y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reforma que permitió una contienda política única y la toma de una mayor conciencia ciudadana en los problemas y de la vida política nacionales.

Frente a los resultados del proceso electoral federal de 1988 muchas de las innovaciones del Código Federal Electoral cobran una dimensión especial. Tal es el caso de la nueva integración de los organismos electorales que por la votación obtenida por los partidos de la oposición verán incrementado su número de comisionados en forma importante.

Pese a toda la campaña de desprestigio y descalificación del proceso electoral, la renovación de los poderes es legítima y se dio en la libertad y paz sociales. El respeto a las libertades ha sido irrestricto.

El Tribunal cumplió eficazmente el papel que constitucional y legalmente le correspondió; la principal duda que se manifestó en relación con él quedó totalmente desvirtuada y sin fundamento. Siempre actuó imparcialmente y apeándose a derecho; por supuesto que esto produjo malestar en aquellos que recibieron fallos adversos, pensando que por el solo hecho de sostener una razón el Tribunal se las iba a dar, sin pruebas y sin sustento alguno. Al igual que el resto de las instituciones de nuestro país, la estructura y funciones del Tribunal son perfectibles. Por ello he dado mi opinión en este trabajo sobre algunos aspectos que considero importantes sin pretender que son las únicas o las mejores fórmulas, y consciente de que todo lo aquí expuesto es opinable y sujeto a confrontación, pero reiterando mi convicción de que este Tribunal

36 Acosta Romero, Miguel, "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral en México", *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1989*, México, 1988, p. 88.

es un avance real en el camino por la democracia en México y en consecuencia debe consolidarse.³⁷

Como era de esperarse, las protestas y los reclamos de la insatisfecha oposición, que a pesar de tener triunfos insospechados: aún entre y para ellos, alrededor de 48 por ciento de miembros en la Cámara baja; incorporarse por vez primera al Senado de la República y una gubernatura en Baja California, provocaron un nuevo movimiento que es comentado en la parte introductiva del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que hemos seguido en parte, de la siguiente manera:

De nuevo, respondiendo a las demandas democráticas de nuestra sociedad republicana, en 1990 se modifica y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de reafirmar el derecho de asociación libre y pacífica de los ciudadanos mexicanos para tomar parte en los asuntos políticos del país; establecer el Registro Nacional de Ciudadanos; autorizar la retribución de las funciones electorales y censales cuando se realicen profesionalmente, y fortalecer el principio de que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

Se ordena además que la función estatal de organizar las elecciones se realice a través de un organismo público —al que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propios—; que tal organismo público sea autoridad en la materia; profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; que al ejercer dicha función estatal, oriente sus actividades conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; que cuente en su estructura con órganos de dirección así como con órganos ejecutivos y técnicos, y con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales; que el órgano superior

37 Franco González Salas, José Fernando, “El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1989*, México, 1988, pp. 201-202.

Los criterios, cifras, estudios doctrinales, legislación electoral de las varias entidades federativas, que pueden guiar a una más ecuánime valoración de la reforma electoral de 1986 a 1988, puede apreciarse en las obras:

I. *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Proceso electoral 1987-1988*, México, 454 pp.

II. *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, 1989, tomo I.

III. *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, 1989, tomo II, total 1060 pp.

IV. *Revista de lo Contencioso Electoral Federal. Elecciones 1988*, 166 pp. donde se proporcionan variadas e interesantes estadísticas acerca de la tarea desempeñada. A guisa de ejemplo, 578 quejas federales resueltas, en un angustioso plazo de un poco más de veinte días; 15 quejas sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para un total de 593 quejas examinadas, resueltas y notificadas (p. 33).

de dirección se integre por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos; que los órganos ejecutivos y técnicos dispongan del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, y que los ciudadanos formen las mesas directivas de las casillas.

Se dispone asimismo que la ley establezca un sistema de medios de impugnación de los que conozcan el organismo público de referencia y un tribunal autónomo, en cuanto órgano jurisdiccional en materia electoral; que dicho sistema dé definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantice que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; que contra sus resoluciones no proceda juicio ni recurso alguno, pero que aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral puedan ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de la propia Constitución, y que los magistrados y jueces instructores de dicho tribunal sean independientes y respondan sólo al mandato de la ley.³⁸

Se modifican, en fin, las disposiciones constitucionales relativas a la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de sus Colegios Electorales. Para reglamentar todo lo anterior, el Congreso de la Unión resuelve elaborar un nuevo cuerpo de normas jurídicas electorales de jurisdicción federal. Nuevas instituciones electorales sustituyen a las anteriores y nuevos procedimientos electorales reclaman un lugar propio en la legislación respectiva. Consecuencia de ello es el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990, modificado el 3 de enero de 1991 en cuatro de sus artículos.

Vistos desde afuera, desde el punto de vista objetivo, los ordenamientos legales mencionados con anterioridad han respondido, cada uno de ellos —cada cual a su manera—, a diferentes demandas planteadas por la sociedad mexicana en distintas etapas de su desarrollo democrático y político, social y electoral.

Vistos desde adentro, desde el interior de cada ley o cada código, ocurre con sus normas jurídicas lo mismo que con los conceptos de un modelo arquitectónico: el sentido de unas disposiciones son soportados o sostenidos por las otras. Cada una de nuestras leyes electorales constituye un universo jurídico cerrado en sí mismo. Muchas veces, inclusive, el significado de una norma legal ha dependido de la exacta posición o lugar que ocupa en la institución jurídica a la que está incorporada. Este principio, que es menester tomarlo en

38 *Código comentado*, citado, p. 26.

consideración, al interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas en general, lo ha sido para comentar las de este nuevo código electoral en particular.

No resulta ocioso señalar que, en ocasiones, se observan aparentes contradicciones entre las normas que forman cualesquiera de nuestros ordenamientos jurídicos electorales, entre ellos, el de 1990. Habrá que conceder que las hay, si se analizan conforme a las rigurosas leyes de la lógica formal. Pero la elaboración de las normas jurídicas, en un sistema democrático como el nuestro, no responde a las de la lógica formal, sino a las de la lógica política. Siendo el fruto o resultado de apasionados debates, opiniones encontradas, acuerdos y abstenciones, negociaciones parlamentarias y transacciones entre partidos políticos diferentes y hasta opuestos, esas supuestas contradicciones tienen su sentido propio. El Código Electoral promulgado en 1990, resultado de un consenso entre las fracciones parlamentarias de los partidos políticos nacionales, es la mejor y más reciente prueba de ello. Para disipar las dudas que en ocasiones podrían surgir al respecto, es útil conocer las intenciones del legislador, como se ha hecho en esta obra cuando así ha sido necesario.³⁹

Y prosigue la introducción del Código comentado en estos términos:

Al analizarse las instituciones jurídicas electorales, se han tomado en cuenta, además, los principios consignados por el código electoral comentado, en el artículo 3, párrafo 2; es decir, se han examinado sus disposiciones de acuerdo con los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, que ordena que se lean y se apliquen conforme a la letra o con base en la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, de los principios generales del derecho.

Así pues, muchas instituciones electorales han quedado atrás, reemplazadas por nuevas, más acordes con los tiempos cambiantes. Pero la sociedad mexicana, no por sed de futuro, está dispuesta a perder su pasado. Sabe que la conquista de lo desconocido sólo es posible si se afirma en lo conocido. El anhelo de novedad no implica la renuncia a su identidad y a sus orígenes.

Por eso el comentario corresponde al Código de 1990, el cual, captando adecuadamente las inquietudes y preocupaciones sociales de nuestra época, ha reemplazado principios, instituciones, prácticas y procedimientos electorales obsoletos, sin dar la espalda a otros igualmente sentidos, nobles y legítimos: los que el pueblo mexicano ha creado al fragor de dramáticas luchas, en función de sus más altas aspiraciones democráticas; sostenidos, desarrollados y fortalecidos por la voluntad política de los ciudadanos, de los partidos políticos y de los poderes públicos, en diferentes etapas de nuestra vida social.

39 *Código comentado*, citado, pp. 26-28.

En este sentido, el Código Electoral de 1990 se decía que era una expresión y una amalgama entre lo nuevo y lo viejo. Tiene mucho de novedad; pero también de tradicional. Se nutre de las preocupaciones y anhelos de la sociedad de nuestro tiempo y ofrece nuevas soluciones electorales a los no menos nuevos problemas y antagonismos políticos y sociales que la hacen vibrar; pero sin rechazar, al contrario, aprovechando la experiencia que ha tenido la República a lo largo de su desarrollo histórico. Al lado de las nuevas disposiciones jurídicas, aparecen otras que han probado su fortaleza y su vigor a través de las épocas.

El legislador ha renovado y revitalizado algunas instituciones electorales del pasado, adaptándolas a las nuevas condiciones políticas y sociales de nuestro desenvolvimiento nacional, y reajustándolas al espíritu del cuerpo jurídico al que pertenecen. Allí están, con toda su fuerza histórica, plétoras de vitalidad, idénticas a sí mismas; reflejando —como un espejo— la dinámica sociedad a la que pertenecen. Fueron conservadas —modificadas y revigorizadas— en este ordenamiento legal, porque el legislador percibió, sin duda, que están fuertemente arraigadas en la conciencia democrática de la nación.

Cada una de ellas tiene una carga histórica, política y jurídica, a veces sumamente poderosa. Cada una de ellas tiene vida propia. Su significado actual se ilumina no sólo cuando se le interpreta conforme al sistema del cual forma parte, sino también cuando se le contempla en movimiento, en toda su amplitud temporal, desde que nació hasta que se materializó en el ordenamiento jurídico promulgado en 1990. Tal es la razón por la cual en esta obra se muestra el desarrollo histórico de cada una de nuestras instituciones políticas y electorales, de jurisdicción federal; desde que surge por primera vez y es reglamentada por la ley respectiva, hasta llegar al momento actual.⁴⁰

Algunas de dichas instituciones —y procedimientos— hunden sus raíces en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y aún antes, en los primeros decretos expedidos por Morelos en 1813 así como en la constitución de Cádiz de 1812. Otras, en los primeros ordenamientos jurídicos electorales del país independiente, atormentado por sus convulsiones internas. Aquéllas son formadas por el entusiasta aliento de la Reforma, y afianzadas después por la época de paz que le sucede. Éstas surgen tan tumultuosamente, como la fuerza de la Revolución con la que nace este siglo. Otras más aparecen en las décadas de nuestro desarrollo industrial. Las últimas, las actuales, se han presentado necesariamente para dar respuesta a las inquietudes desafiantes, contradictorias y sorprendentes de nuestros propios tiempos. Todas —ya como parte de prin-

40 *Código comentado*, citado, p. 29.

cipios constitucionales, ya derivadas de ellos—, forman el universo actual de nuestras instituciones republicanas, democráticas y electorales; es decir, del sistema codificado por el ordenamiento jurídico promulgado y reformado en 1990.⁴¹

Ya entró en vigencia el reciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *ya* rigió en el ámbito federal los sufragios de julio de 1991, y a pesar de los resultados, *ya* no tan estruendosos y radicales como los de 1988, y de acontecimientos desusados en Guanajuato y en San Luis Potosí; *ya* se levantaron quejumbrosas expresiones de la oposición que han continuado con sus mismas exigencias y lamentos, como si no hubieran encontrado otros nuevos argumentos, estrategias o procederes para entonar los rutinarios estribillos de fraude y engaño, que no repetimos, para no caer en la mismísima táctica de esos partidos minoritarios.

Ante ello, es de pensarse constituya una más equilibrada y valedera actitud, el examinar con prudencia y objetividad la reglamentación electoral positiva, valorando sus aciertos y señalando sus probables equívocos; aunque, claro está, sin la pretensión de ser infalibles en nuestros asertos, los que únicamente se externan a nivel de mera opinión personal sobre él.

VI. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Después de la insospechada magnitud y sesgo que adoptó el fenómeno electoral de 1988 se realizó una encuesta popular a grande profundidad y de alcance nacional. Derivada del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, base de la convocatoria para revisar la legislación electoral federal que hiciera el presidente, licenciado Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1988.

Y como expresara el titular de la Secretaría de Gobernación:

De acuerdo con su aplicación en el proceso electoral de 1988, el Código entonces vigente no paso la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejó satisfecho. Convenía, en tal virtud, ensayar nuevas fórmulas de solución comicial, a efecto de asegurar a los partidos políticos, al electorado, a los ciudadanos y a la opinión pública nacional y aun foránea, una legislación más afortunada en su contenido y sistematización y más apropiada para garantizar limpieza, legalidad e imparcialidad en los comicios.⁴²

41 *Introducción al código comentado*, citado, pp. 28-30.

42 Gutiérrez Barrios, Fernando, *Presentación. Código comentado*, citado, pp. 15-16.

Todo ello condujo a la reforma de los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; 73, fracción VI, base 3ª., y la derogación de los artículos 17, 18 y 19, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra ordenan:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara aprobadas las reformas a los Artículos 5, 35, Fracción III, 36 Fracción I, 41, 54, 60 y 73 Fracción VI, Base 3ª. y derogados los Artículos Transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman y adicionan los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 5º. ...

La ley. ...

Nadie podrá. ...

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado. ...

Tampoco. ...

El contrato. ...

La falta. ...

Artículo 35. ...

I. ...

II. ...

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

IV-V. ...

Artículo 36. ...

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II-V. ...

Artículo 41. ...

Los partidos. ...

Los partidos. ...

Los partidos. ...

En los procesos. ...

Los partidos. ...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón

electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

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

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

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

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

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

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

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

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

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios;
- b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido;
- c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determine la ley;
- d) El partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

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

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

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

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

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Artículo 73. ...

I-V. ...

VI. ...

1a. y 2a. ...

3a. ...

Los representantes. ...

La elección de los 26 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos o representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional.

La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

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

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes. ...
(El resto del artículo queda igual).

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan los artículos transitorios Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

TERCERO. Los diputados electos a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1991.

CUARTO. Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones hasta el 31 de octubre de 1994.

QUINTO. La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del artículo 7° de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

SEXTO. En tanto se expida por el Congreso de la Unión la nueva ley reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.— México, D. F., a 4 de abril de 1990.—Dip. Guillermo Jiménez Morales, Presidente.— Dip. Mauricio Valdés Rodríguez, Secretario.— Sen. Fernando Silva Nieto, Secretario.— Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos noventa.— Carlos Salinas de Gortari.— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.— Rúbrica.

Otro paso trascendente fue la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 14 de agosto de 1990.

En esa oportunidad manifesté:

El comentario que puede elaborarse acerca de ese ordenamiento es todavía un tanto parcial, no exhaustivo y *a priori*, ya que sólo se ha experimentado bajo su vigencia una elección, la de 1991, que comprendió el sufragio de la diputación federal, la

del cincuenta por ciento del Senado de la República y la de los representantes de la Asamblea de Distrito Federal. La elección de 1994, que abarcará a todos los enumerados, sumará la de la Presidencia de la República, y, no se sabe a ciencia cierta si se regirá por esta codificación electoral, habida cuenta de que nuevamente, y en un fenómeno reiterativo, se ha vuelto a hablar de nuevos cambios y reformas a la legislación sobre tan trascendente materia.⁴³

El augurio se cumplió, y reaparecieron, crecieron y se multiplicaron los violentos y acres ataques a este Código de 1990, de vida efímera y experiencia limitada.

VII. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1993 Y 1994

En una turbulenta e interminable sucesión de consultas, de cambio de pareceres, de oír, reoír y rebatir de opiniones, la reforma electoral más reciente se opera en los tres últimos años, que ahora, para no convertir mi pretendida ponencia en un almanaque tan voluminoso y amenazante para el sufrido lector, únicamente ofreceré puntos objetivos culminantes de ella, a pesar de que, como ya advertimos, existan todavía, y existirán siempre, inconformidades y criterios agresivos insatisfechos, que alegarán que no ha habido reforma electoral o que ésta no funcionó.

Parece necesaria una recopilación de textos constitucionales y leyes secundarias en edición de hojas sustituibles para llevar cuenta de este alud de reformas.

La reforma de 1993 y 1994 involucró hasta la cúspide de la legislación mexicana, a la ley suprema en los numerales 41, 56, 60, 74-I, y otros más correspondientes, los que pasamos a transcribir:

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

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como

⁴³ Flores García, *El derecho electoral*, citado, pp. 643-644.

organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

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

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

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

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 consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral 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. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

ARTÍCULO 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera mi-

noría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

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

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

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer los agravios debidamente fundados por los que se puede modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el resultado de un ciclo de reformas que pueden representarse en el siguiente cuadro de documentos consultados:⁴⁴ a partir del de 1990 del 3/V/90 (exposición de motivos):

1ª. Reforma. 15/XII/1990. (Exposición de motivos).

2ª. Reforma. 30/VI/1992. (Exposición de motivos).

3ª. Reforma. 03/IX/1993. (Iniciativa).

4ª. Reforma. 18/XII/1993. (Exposición de motivos).

5ª. Reforma. 24/III/1994. (Exposición de motivos).

6ª. Reforma. 31/V/1994. (Exposición de motivos).

⁴⁴ Cámara de Diputados, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pp. 14-92 de 1990; 2858-2860 de 1992; 564-627, 1-6, 1-29 de 1993, y 1-4 de 1994.

Orozco Henríquez sostiene que después de las elecciones de 1988, las cuales se caracterizaron por ser las más competidas en nuestra historia reciente, llegándose a cuestionar severamente los resultados por distintos sectores de la sociedad, atendiendo a la convocatoria del presidente Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión y con objeto de garantizar la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y transparencia electoral, los propios partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados concertaron e impulsaron la reforma constitucional de 1990 (y el posterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) —a diferencia de las reformas electorales anteriores, cuya iniciativa siempre provino del Ejecutivo Federal—, añadiéndose seis párrafos más al artículo 41 constitucional y figuras jurídicas de gran relevancia para el sistema político electoral mexicano.⁴⁵

Por su parte, después de las elecciones de 1991 y a fin de responder a la voluntad manifiesta de amplios sectores sociales, en su cuarto informe de gobierno el presidente Salinas convocó nuevamente a los partidos políticos nacionales a construir los consensos que considerasen necesarios para “consolidar el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral”, aprobándose en 1993 otra reforma constitucional y legal en esta materia, concertada y promovida por los propios partidos políticos —con lo cual se produjo durante un mismo sexenio presidencial, por vez primera en la historia institucional, una doble reforma política-electoral a nivel constitucional y legal—, habiéndose reestructurado gran parte del artículo 41.⁴⁶

A renglón, o más bien, a renglones seguidos, paso a consignar la exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, que conjugó las iniciativas de los partidos políticos Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y del Grupo Parlamentario Independiente.

Dos hechos legislativos fundamentales dan sustento a la presentación de esta iniciativa: primero, las reformas constitucionales en materia electoral, recientemente aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución, que obligan las necesarias adecuaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, segundo, el intenso proceso de análisis de la legislación electoral que esta Cámara de Diputados a ido conduciendo con todos los partidos políticos para buscar los acuerdos, las coincidencias esenciales entre los partidos, que exige hoy la conso-

45 Orozco Henríquez, J. Jesús, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM-PGR, 1994, p. 184.

46 *Idem*.

lidación de nuestra democracia para la pluralidad más acorde a la sociedad compleja y diversa que somos en este fin de siglo.

La voluntad política del legislador mexicano para renovar y revisar la norma electoral constituye uno de los grandes aciertos de nuestro sistema normativo electoral.⁴⁷

Ha permitido avanzar implantando esquemas de representación proporcional, mecanismos nuevos de justicia electoral e instrumentos electorales novedosos y eficaces, que no existen en ninguna otra parte del mundo. Esta capacidad para provocar su revisión y actualización constante, motiva esencialmente la propuesta legislativa que ahora se presenta.

La propuesta recoge los grandes criterios que han estado siempre presentes en esta amplia discusión electoral que aún no concluye. Buscar que nuestra democracia vigente conforme mejor una democracia para la pluralidad, una democracia que reconozca la fuerza política real de los actores del proceso.

Este es uno de los ejes centrales de nuestra propuesta, que ahora sometemos a su consideración. Normas para fortalecer y consolidar una democracia para la pluralidad: una democracia que tiene que seguir siendo eficaz; eficaz en su capacidad para hacer gobierno; eficaz en la posibilidad práctica de que los ciudadanos conozcan sus normas e identifiquen los principios centrales del proceso y contribuyan a su correcta ejecución. Una democracia para la pluralidad eficaz, que produzca certeza jurídica y objetividad política.

1. *Una legislación electoral para la democracia de la pluralidad*

Propósito esencial de las últimas reformas constitucionales, en materia electoral, fue el de otorgar mejores bases normativas a la democracia para la pluralidad que los mexicanos y todos los partidos políticos hemos construido durante las últimas décadas. Ahora, estas reformas, con su inspiración democratizadora, han de expresarse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para normar la integración del Congreso y el proceso electoral en su conjunto.

La variedad de las opciones políticas partidistas refleja el carácter diverso de nuestra sociedad y los intereses diferenciados y complejos de los distintos grupos sociales y de los ciudadanos en general. A la pluralidad social que nos caracteriza como país moderno corresponde, hoy, también, una clara pluralidad política.

47 H. Cámara de Diputados, *Iniciativa de Código Federal*, citado, p. 564.

Esta pluralidad política, para fortalecerse y ser eficaz, requiere de un sistema de partidos competitivo, que presente opciones políticas reales a los ciudadanos, que tenga la capacidad de reconocer, ordenar y representar los intereses diferenciados de la población. Un sistema de partidos que, de acuerdo a la norma, garantice la elección de gobiernos y órganos de representación sustentados por el voto, capaces de crear consensos reales y efectivos, los que necesitamos para fortalecer los grandes acuerdos y principios, que nos dan sustento como nación soberana, justa, libre y democrática. Hoy, con la participación de todos los partidos, se fortalecen nuestras instituciones electorales, se garantizan procesos más seguros y transparentes y se actualizan las distintas opciones políticas.

Las reformas a ocho artículos de nuestra Constitución Política, nos permiten ampliar y mejorar nuestra vida democrática, al adecuar las normas que rigen la integración del Poder Legislativo y las normas que regulan los procedimientos electorales.

Las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que aquí se proponen nos habrán de permitir elevar la calidad de la competencia democrática entre los partidos políticos y una mejor representación, adecuada y realista de los intereses de la sociedad.

La pluralidad política requiere de cauces equitativos de expresión para que todos los partidos puedan manifestar y exponer, a la sociedad, sus posiciones acerca de la vida política, económica y social del país. Por ello, la reforma a la legislación que regula el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, promoverá bases equitativas entre ellos y, por tanto, los fortalecerá como opciones efectivas ante la ciudadanía.

La pluralidad política exige, por otra parte, que cada partido tenga la plena seguridad de que ocupa las posiciones de gobierno y de representación que le corresponden de acuerdo al voto. Por eso, la transparencia de los procesos electorales y la certeza jurídica, son aspectos decisivos para el fortalecimiento de un sistema competitivo electoral. Esa certeza que ha de derivarse de normas más precisas y apegadas a la realidad electoral, se convierte, asimismo, en base indispensable de la confianza de los partidos en los resultados electorales y de la credibilidad de éstos.

Para alcanzar mayor transparencia en los procesos y garantizar su certeza, se proponen las modificaciones que otorguen la mayor eficacia en los distintos aspectos que se refieren a la preparación de las elecciones, en los que tienen que ver con la publicidad de los resultados y en los relacionados con la calificación electoral.

Con las reformas que se proponen, se consolidará la pluralidad política y se fortalece, así nuestra democracia. Con ello se garantiza una convivencia civilizada, tolerante y respetuosa de las diferencias que existen en una sociedad

compleja. La legislación electoral para la pluralidad asegura la estabilidad política y la paz social, que nos permitirán acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar.

2. Una legislación electoral para una democracia eficaz

Las distintas reformas consideradas en esta iniciativa tienen como propósito general elevar la eficacia de nuestra democracia. Eficacia para asegurar la certeza de los procesos y los resultados electorales. La certeza de la legalidad es el fundamento de la confianza de la ciudadanía en que los partidos habrán de respetar la voluntad mayoritaria expresada en el sufragio. Se consolida así, la eficacia de la democracia como competencia electoral entre distintas opciones políticas.

El establecimiento de reglas claras y precisas en materia de financiamiento público y privado y la fijación de límites y topes a los gastos de campaña de los candidatos a cargos de elección popular, al promover un trato equitativo de los partidos en las contiendas electorales elevan la eficacia de la democracia, porque evita que los recursos de propaganda sean el principal determinante del proceso.

Todos los partidos tienen, mediante estas nuevas regulaciones, la posibilidad de comprobar que son tratados con igualdad ante la ley con lo que se garantiza la equidad procedimental que sustenta a la democracia. Por otra parte, el acceso equitativo a los medios de comunicación, combinando tiempos iguales para todos, en los periodos no electorales y proporcionales a la fuerza electoral de cada uno, durante las campañas, permite ampliar la presencia pública de todos los partidos con lo cual, igualmente, la democracia se vuelve más eficaz.

Los nuevos instrumentos electorales, como son, el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, aseguran que se cumpla con exactitud el principio clásico de la democracia: un hombre, un voto. Con ello, de nuevo, se establecen condiciones más favorables para que se logre una credibilidad cabal sobre los resultados.

Todas las propuestas de esta iniciativa, se orientan por el principio de certeza jurídica; certeza de los instrumentos electorales, certeza de todas y cada una de las etapas del procedimiento, certeza para solucionar inconformidades e impugnaciones; finalmente, certeza en los resultados. Las modificaciones propuestas al Código, buscan una legislación más eficaz, cuyo cumplimiento sea el sustento de la certeza del proceso electoral en su conjunto.

3. Una legislación para consolidar nuestra democracia electoral

Nuestro proceso democrático, que se inició con la Revolución, se caracterizó en sus inicios por los consensos que se manifestaban en lo electoral y en torno al proyecto de país en proceso de construcción.

Durante las últimas décadas, las bases normativas de nuestra democracia han tenido la capacidad de canalizar la pluralidad política que la sociedad demanda y el perfeccionamiento permanente de los procesos electorales.

4. Los temas específicos de la iniciativa

El Poder Revisor de la Constitución ha discutido y revisado los dispositivos constitucionales relativos a las cuestiones electorales, a cuyo efecto se han aprobado diversas reformas a la carta constitucional en cuanto a la integración y periodos de sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión, a los mecanismos de calificación de las elecciones, al fortalecimiento de las facultades de los organismos electorales, al redimensionamiento de los órganos jurisdiccionales en la materia y al perfeccionamiento de los procedimientos a su cargo.

En congruencia con lo anterior, la iniciativa de reforma legal que se presenta pretende adecuar a la nueva estructura constitucional en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desarrollando los procedimientos e instrumentos jurídicos necesarios para hacer efectivas las nuevas disposiciones constitucionales.

Composición de los órganos legislativos

En cuanto a los trascendentales cambios en la composición de los órganos legislativos y en la mecánica de calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, se propone la correspondiente reforma a los artículos relativos al Libro Primero del Código de la materia, “De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”, para adecuar los artículos relativos a esta nueva circunstancia. De tal forma, sufren modificaciones los artículos 3º, 8º, 11, 19, 20 y 21.

Fortalecimiento del sistema de partidos políticos

Una de las prioridades de la iniciativa de reforma electoral, es el fortalecimiento real del sistema de partidos políticos; en consecuencia, en el Libro

Segundo del Código, se propone la reforma a los artículos 22, 27, 33, 34, 35, 38, 39, 43, 48, 49, 50, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66 y 67, más la adición de los artículos 49-A, 49-B y 49-C, mediante lo cual se plantea la revisión integral de los sistemas de obtención y pérdida del registro de los partidos políticos para su participación en los procesos electorales, se desarrollan mecanismos más acabados para garantizar el adecuado disfrute de sus prerrogativas en materia de radio y televisión y su acceso en condiciones de mayor equidad a los medios de comunicación. Se establecen mecanismos para el control del financiamiento y gastos de campañas, así como reglas más claras para la formación y funcionamiento de las coaliciones de partidos políticos.

Con esta misma idea, se propone se establezca como causa de pérdida del registro de los partidos políticos, el no obtener el 1.5% de la votación emitida en las elecciones federales ordinarias, si la organización política participa coaligada o si tiene registro condicionado o bien, si no obtiene en 2 elecciones federales ordinarias consecutivas por lo menos el 1.5% de la votación de las elecciones federales; este supuesto sólo opera si las organización política de la que se trata tiene registro definitivo. Será también causa de pérdida del registro, no participar en un proceso electoral ordinario.

Reformas para la competencia equitativa entre los partidos políticos

Uno de los temas fundamentales del ejercicio legislativo de reforma electoral es el relativo al financiamiento de los partidos políticos; por ello, se propone establecer la obligación legal a cargo de estas entidades de interés público, para que en sus estatutos se instituya un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Además, en este tema se incorporan en la presente iniciativa, diversos dispositivos que permitirán tanto a la autoridad electoral como a la sociedad civil permanecer atentos y vigilantes de que los partidos políticos provean a su financiamiento de manera equilibrada y justa.

De esta forma se establecen cinco modalidades del régimen de financiamiento de los partidos en los que se comprenden:

- a) Financiamiento público;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros fondos y fideicomisos.

Para regular el acceso de los partidos políticos al financiamiento, se prohíben expresamente las aportaciones o donativos de la Federación, de los estados o los ayuntamientos y sus dependencias, entidades y organismos paraestatales; de cualquier persona física o moral extranjera u organismos internacionales; de ministros de culto, asociaciones, iglesias o asociaciones de cualquier religión o sectas y, finalmente, de personas que vivan o trabajen en el extranjero.

La presente iniciativa propone que los partidos políticos no podrán ser dueños o socios de empresas de carácter mercantil, ni solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Las aportaciones que se realicen a los partidos políticos no podrán ser deducibles de impuestos.

Para completar el esquema del control del financiamiento y gastos de los partidos políticos, se propone la constitución de una Comisión del Consejo General integrada por Consejeros, la que se puede auxiliar con profesionales en materia contable y de auditoría, como órgano encargado de la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Esta Comisión del Consejo General estará encargada de recibir, revisar y dictaminar, según el procedimiento que se detalla en el artículo 49-A que se propone adicionar, los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos financieros.

Igualmente, la Comisión podrá proponer al Consejo General, acuerde el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos. Estos lineamientos consideran la presentación de informes periódicos y la realización de un dictamen respecto de los mismos, que se dará a conocer al Consejo General y, en caso de las irregularidades detectadas, al Tribunal Federal Electoral para los efectos conducentes.

También se contempla la difusión pública de los dictámenes y de las resoluciones que en su caso hubiera sobre los recursos ejercidos en este rubro.

Por lo que respecta al tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, la propuesta busca regular la contratación de tiempo comercial para permitir un acceso más equitativo a estos importantes instrumentos del quehacer político, estableciendo fórmulas tendientes a garantizar la repartición equitativa de los espacios en los medios y el uso adecuado de los mismos por parte de los partidos políticos, así como asegurar la imparcialidad de las autoridades y dependencias competentes en la materia.

Atribuciones del Instituto Federal Electoral

Por otra parte, la adopción de las reformas constitucionales en cuanto a los nuevos periodos de sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión y, por

consecuencia, la modificación en la fecha de presentación del informe que debe rendir al Congreso de la Unión el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, además de las reformas planteadas en cuanto al establecimiento de nuevos sistemas para el control del financiamiento de los partidos, al ejercicio de las prerrogativas en materia de radio y televisión, así como las adecuaciones al proceso electoral y a la conformación de los instrumentos electorales, hacen indispensable realizar una serie de ajustes en el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo al Instituto Federal Electoral, en cuanto a la competencia y atribuciones de sus distintos órganos, tanto a nivel central como desconcentrado. Es así que se proponen las reformas y adiciones conducentes, a los artículos 78, 82, 84, 86, 89, 93, 100, 104, 105, 107, 109, 115, 116, 117, 122 y 124 del citado ordenamiento.

Lo anterior permitirá, por un lado, una actuación más fluida y expedita de las autoridades electorales en todas las etapas de los procesos comiciales y, por otro, una más amplia participación de la sociedad en la observación, vigilancia y control tanto de las actividades de la autoridad electoral, como de las organizaciones políticas.

Registro Federal Electoral

Las reformas constitucionales plantean la necesidad de ajustar diversos dispositivos del Libro Cuarto del Código, en lo relativo al Registro Federal Electoral, a la formación de los instrumentos electorales y a las fechas de su integración, difusión y publicación, a la vez que se establecen mecanismos más rápidos para garantizar a la ciudadanía la oportuna expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía o, en su caso, los medios necesarios para reclamar la eventual omisión de la autoridad electoral en su expedición o en la conformación de las listas nominales de electores.

Por eso, en la reforma electoral que se propone, se busca adecuar los mecanismos relacionados con la formación, expedición y, en su caso, publicación de los instrumentos electorales buscando generar el más alto grado de certeza posible en su manejo y, en consecuencia, garantizar a la ciudadanía y a los partidos políticos su plena confiabilidad.

En cuanto a la expedición de la credencial para votar con fotografía, se propone adecuar el artículo 144 vigente, a efecto de que en razón de las limitaciones técnicas que impone la incorporación de la fotografía a la credencial para votar, sea el ciudadano quien acuda a las oficinas del Instituto Federal Electoral para obtenerla.

Igualmente, se prevé la salvaguarda de los formatos de credencial no utilizados para la expedición de las mismas, con la debida intervención de las comisiones de vigilancia, poniendo a disposición de los partidos políticos los listados de ciudadanos que no hayan obtenido su credencial y que no deberán aparecer en las listas nominales de electores.

Para garantizar a la ciudadanía el pleno derecho al ejercicio del voto, se propone un expedito procedimiento de solicitud de rectificación e, inmediatamente, la posibilidad de recurrir la respuesta que se otorgue, en caso de ser ésta inadecuada, por vía de apelación, ante el Tribunal Federal Electoral.

La autoridad electoral tendrá la obligación de poner a disposición de la ciudadanía, en las oficinas del Registro Federal de Electores, los formatos necesarios para hacer valer los medios de impugnación previstos.

Igualmente, a fin de contar con plazos más holgados para la recepción de las observaciones realizadas a los listados nominales, se ajustan las fechas de su entrega y remisión contenidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 157, así como los señalados en el párrafo 4 del artículo 158 y en el artículo 159.

Además, se establece la necesidad de cerrar el procedimiento de publicación y entrega de listados nominales, con un informe que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe presentar a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, a más tardar el 15 de junio de cada año.

En la iniciativa se establece como facultad del Consejo General, el declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral y las listas nominales, concluido el procedimiento respectivo.

En tal razón, son modificados los artículos 135, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 154, 156, 157, 158, 159 y 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para rediseñar el calendario de integración de los instrumentos electorales y su divulgación a los partidos políticos y la ciudadanía, así como las fechas para la obtención de la credencial para votar con fotografía.

Del proceso electoral

En otro rubro de la iniciativa, se presenta un importante número de reformas al proceso electoral, contenidas en el Libro Quinto del Código, que agrupa una serie de dispositivos tendientes a normar la realización de acciones coordinadas de la autoridad electoral, partidos políticos y ciudadanos que confluyen el día de la jornada electoral, en la celebración de los comicios.

En la legislación vigente, la regulación del proceso electoral, en el Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comprende: los títulos 1º, disposiciones preliminares; 2º, de los actos preparatorios de la elección; 3º, de la jornada electoral, y 4º, de los actos posteriores a la elección y los resultados preliminares, desarrollados por los artículos 173 al 263 de dicho ordenamiento.

Como todo cuerpo normativo, el relativo al proceso electoral, establece supuestos de actuación que, en el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fueron puestos a prueba en ocasión del proceso electoral federal de 1991. De esta forma, con motivo de la operación de los dispositivos mencionados, se han identificado algunas cuestiones de procedimiento susceptibles de ser perfeccionadas.

Por eso, los temas específicos que aborda la propuesta de reforma electoral, en el marco genérico del proceso electoral, van desde la integración de las mesas directivas de casilla, ubicación de casillas, ampliación de las atribuciones de representantes de partidos ante los órganos electorales, material electoral, hasta documentación electoral, desarrollo de la jornada, y cómputo y resultados electorales.

El proceso electoral es una secuencia de actos regulados por la ley, que tiene como propósito final, recoger la voluntad ciudadana a través del voto.

Todas las acciones que prescribe la ley y que componen en su conjunto el proceso electoral están sujetas al cumplimiento estricto de los principios de orden ético y jurídico que la voluntad soberana del pueblo ha impuesto para el ejercicio de la función electoral; esto es, a través de la estricta observancia de los principios de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad y profesionalismo, se garantiza que todos los partidos políticos puedan participar en las elecciones en condiciones de igualdad y equidad; que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral y que la autoridad garantice que su actividad sea imparcial.

Nuestra legislación electoral vigente, en su Libro Quinto, identifica cuatro grandes etapas del proceso electoral, éstas son: la preparación de la elección, la de la jornada, la de resultados y la de la calificación. Cada una de ellas se compone de diversos actos y procedimientos claramente diferenciados y organizados, a cargo de los diferentes actores en el proceso.

Igualmente a cada etapa corresponden mecanismos de publicidad y difusión de los actos que las componen, con lo que se logra el fin de tener un proceso electoral totalmente público y abierto al conocimiento y participación de los partidos políticos y la ciudadanía.

Entre los actos más sobresalientes del proceso electoral, cuyas reglas estuvieron sujetas al debate y a la innovación en la reforma electoral se encuentran

los siguientes: realización de campañas electorales y control de sus costos; integración de las mesas directivas de casilla; ubicación de las casillas; designación de representantes partidistas, remisión de expedientes de las casillas; información sobre resultados preliminares y; expedición de constancias de mayoría. Cada uno de los actos señalados ha tenido una constante y permanente evolución en la legislación electoral mexicana.

De ahí, que se considera necesario, en el Libro Quinto del Código, relativo al proceso electoral en su conjunto, reformar los artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 183, 189, 191, 193, 195, 205, 212, 217, 218, 227, 229, 230, 232, 234, 237, 238, 242, 243, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259 y, adicionar un nuevo 182-A, a fin de adecuar la interacción de los diversos elementos que concurren en su desarrollo, con las nuevas condiciones que plantean tanto las reformas constitucionales en cuanto al calendario electoral, como las disposiciones propuestas en otros libros del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de las autoridades e instrumentos electorales y de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Dentro de la etapa de preparación de las elecciones, se buscó afinar procedimientos siempre controvertidos como la integración de mesas directivas de casillas y su ubicación, la designación de representantes de partidos ante las mismas, el registro de candidatos y el desarrollo de sus campañas políticas, entre otros.

Otro aspecto muy importante de la propuesta lo constituyen los nuevos mecanismos para la realización de los cómputos de las elecciones y el establecimiento de un procedimiento a cargo de la Dirección General del Instituto Federal Electoral para dar a conocer al Consejo General, de manera inmediata a la realización de las elecciones, los resultados preliminares de las mismas.

La propuesta de reforma electoral, busca perfeccionar procedimientos, reducir instancias y abatir plazos para el conocimiento e integración de resultados, simplificar documentación electoral, depositar en mayor medida en la ciudadanía una participación activa, integrándola a los órganos de autoridad electoral.

A fin de acotar con toda certeza cada uno de los momentos en que se dividen las etapas del proceso electoral, se propone que en aquellos eventos que por su naturaleza resulten trascendentes para la vida político-electoral, la autoridad electoral publique y difunda ante la sociedad, su realización y conclusión, a fin de darles la definitividad que corresponde, salvaguardando por supuesto, el derecho de impugnación que tengan los partidos políticos según los plazos y procedimientos que se establecen.

Igualmente se afinan los mecanismos relativos al registro de candidaturas de partidos políticos y coaliciones y se amplía hasta tres días el plazo para la ce-

lebración de las sesiones de registro, estableciendo que a su conclusión se tomarán las medidas necesarias para dar a conocer los registros procedentes e improcedentes, así como la finalización de la fase de registro de candidaturas.

La participación de la ciudadanía en los procesos electorales, específicamente en la integración de las mesas directivas de casilla requiere de mecanismos más depurados de insaculación, capacitación, evaluación y selección.

Por eso, se propone realizar dos publicaciones de la lista de ubicación de casillas, previendo los ajustes de ubicación que se hubiesen presentado, debiendo hacerse la segunda publicación dentro de los 10 primeros días de junio del año de la elección. Con esto, se evitarán las impugnaciones sobre pretendidos cambios de última hora en los domicilios de ubicación de las casillas y se evitarán posibles irregularidades en estos procedimientos.

La parte medular del proceso electoral lo constituye el día de la jornada electoral, que es a su vez la segunda etapa del proceso electoral y se conforma con una multiplicidad de actos en los que participan de manera directa y permanente tanto la autoridad electoral, como los partidos políticos y la ciudadanía.

En esta fecha culminan una serie de actividades preparatorias de organización, capacitación y difusión y es en este momento cuando se demuestra que dichas actividades se realizaron con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo que deben observar absolutamente todos los participantes en los procesos electorales.

Por esta razón la propuesta de la reforma electoral otorga una importancia privilegiada a los mecanismos y procedimientos que faciliten las actividades de las mesas directivas de casilla y por ende, agilicen el proceso de votación, garantizando siempre que las actividades de escrutinio y cómputo reflejen con toda precisión el sentido de la votación depositada.

En cuanto al ejercicio del voto, ya que se cuenta con la credencial para votar con fotografía, se elimina el requisito de identificación documental a que se refiere el inciso b, párrafo primero del artículo 17 en vigor.

Igualmente, por razones de orden técnico y para alargar la vida útil de la credencial para votar con fotografía, se elimina la obligación de perforar este documento, sustituyéndose esta acción con la del marcado de la credencial, según los acuerdos que al respecto tome la autoridad electoral competente.

A la conclusión del acto de emisión del sufragio a cargo de los ciudadanos, procede la realización del escrutinio y cómputo por las mesas directivas de casilla. Es en este momento del procedimiento electoral en que se estima muy necesario precisar una serie de elementos y acciones para el correcto llenado y cierre tanto de las actas de la jornada electoral como las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a cada elección.

Lo anterior permitirá integrar adecuadamente la paquetería electoral que deberá ser entregada a los consejos distritales.

También se proponen mecanismos correspondientes al llenado de actas y contabilización de votos válidos, nulos y boletas sobrantes, así como el manejo de la documentación electoral en su conjunto y su incorporación en los paquetes electorales.

Con esto se permite a los funcionarios de mesa directiva de casilla concluir de manera rápida con sus actividades y obligaciones del día de la jornada electoral, lo que seguramente alentará su participación y les evitará molestias adicionales, una vez concluida la jornada electoral.

Asimismo, se proponen dispositivos legales para facultar a los consejos distritales, la adopción de las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados dentro de los plazos establecidos por el Código y que, además, puedan ser recibidos en forma simultánea.

Se propone en la iniciativa de reforma, incorporar en los artículos 242 y 243 vigentes, las atribuciones necesarias para aliviar al presidente del Consejo Distrital de la obligación de recibir personalmente las actas de escrutinio y cómputo y darles lectura, así como facilitar al secretario del Consejo la anotación de los resultados en las formas correspondientes.

En la propuesta, se busca agilizar este procedimiento de publicación de resultados facultando al Consejo Distrital para autorizar al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Se garantiza la confiabilidad de este mecanismo al posibilitar que los partidos políticos acrediten a sus representantes suplentes ante el Consejo Distrital para que presencien y vigilen dicha recepción. De esta forma, los funcionarios electorales designados recibirán las actas de escrutinio y cómputo y de inmediato darán lectura en voz alta a los resultados que en ésta se consignen y realizarán la sumatoria del caso para proceder inmediatamente a informar dicho resultado a la Dirección General del Instituto.

Por su parte, el Secretario del Consejo Distrital o el funcionario autorizado para ello, anotarán los resultados en las formas autorizadas al efecto, conforme al orden numérico de las casillas.

Con los dispositivos anteriores se aligera en gran medida la gran carga de trabajo que en el texto vigente corresponde a los presidentes y secretarios de consejos distritales y permite agilizar en gran medida el procedimiento de recepción y lectura de resultados, a la vez que permite sentar las bases para la implementación de mecanismos ágiles de información por parte de la Dirección General del Instituto, para la integración y entrega de los resultados preliminares de las elecciones.

Efectivamente, debe tenerse en cuenta que en los días previos al de la jornada electoral y especialmente en el transcurso de la misma, los presidentes y secretarios de consejos distritales se encuentran sometidos a una gran presión y cargas de trabajo excesivas, lo que en ocasiones da lugar a errores o imprecisiones en el cumplimiento de sus actividades.

En cuanto al capítulo de cómputos y resultados electorales, en el contexto general de la iniciativa de reforma electoral, se busca lograr mecanismos y procedimientos cada vez más depurados que permitan a la sociedad en general conocer, en el menor tiempo posible, los resultados preliminares de las elecciones, así como los resultados de los cómputos que realizan los consejos distritales.

De tal forma se propone que la sesión de cómputo se realice en forma ininterrumpida, facultando a los consejos distritales para que en sesión previa a la jornada electoral acuerden los auxilios necesarios con miembros del Servicio Profesional Electoral para apoyarlos en estas tareas.

Igualmente, los partidos políticos podrán acreditar a sus suplentes para cubrir sus ausencias temporales a fin de que no se interrumpa la sesión de cómputo.

En cuanto a la posibilidad de resolver de inmediato las inconsistencias o errores que se llegaran a detectar, o la falta de actas de escrutinio y cómputo, se propone la apertura, *in situ*, del paquete electoral, para realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla. En este caso, que se establece de manera excepcional cuando existan errores o alteraciones evidentes en las actas, deberá procederse al levantamiento de un acta circunstanciada en la que se harán constar las inconformidades que para el caso se presenten.

Este procedimiento será común a las elecciones de diputados, de senadores y de presidente de la República; finalmente, en relación con el orden en el que se llevará a cabo el cómputo de las distintas elecciones que se celebren durante un proceso, la iniciativa señala que iniciará con el de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Como una importante innovación en materia de cómputo y resultados electorales, se propone que a la conclusión de los cómputos correspondientes, el Consejo que corresponda emita una declaración de validez de las elecciones de diputados o senadores, respectivamente y se expidan las constancias de mayoría y validez a las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo. Lo anterior, contribuirá a lograr la definitividad de esta etapa del proceso electoral, dejando a salvo los derechos de los partidos políticos para presentar los recursos que consideren convenientes, ante el Tribunal Federal Electoral.

Mediante esta fórmula, se atiende a la reforma constitucional, por la que se abandona el sistema de autocalificación de las elecciones de los miembros

del Poder Legislativo y se da un importante paso en el diseño de la estructura y fortalecimiento de los organismos electorales.

5. De la impartición de justicia electoral

Las reformas y adiciones al Libro Sexto del Código, precisan la nueva estructura orgánica y funcional del Tribunal Federal Electoral, en congruencia con las modificaciones constitucionales a los artículos 41 y 60.

La renovación político-electoral de 1986-1987 trajo consigo el establecimiento de un órgano autónomo especializado para determinar la legalidad y el cumplimiento de las normas jurídicas en los procesos comiciales federales. El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue un primer intento para crear en México una jurisdicción específica para la materia federal electoral y se caracterizó por ser un órgano de funcionalidad transitoria y centralizada, que debía resolver en pleno los recursos establecidos por la ley.

Con las reformas constitucionales en materia electoral de 1989-1990, se dio un paso más en la consolidación de un sistema de administración de justicia en materia político-electoral, al instituirse el Tribunal Federal Electoral, definido constitucionalmente como órgano jurisdiccional autónomo, facultado para actuar en Pleno o en Salas y con competencia para resolver uninstancialmente y en sesión pública, aquellos medios de impugnación previstos por la ley para garantizar la definitividad de las etapas de los procesos electorales federales y la sujeción al principio de legalidad de todos los actos y resoluciones.

La presente iniciativa, en congruencia con la desaparición del sistema de autocalificación de las elecciones, define al Tribunal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional, reconociendo así plenamente la vía jurisdiccional para el conocimiento y resolución de las controversias electorales, en forma definitiva e inatacable.

Por lo que respecta a su conformación orgánica y atendiendo a la descentralización de la administración de justicia, la iniciativa mantiene el funcionamiento del Tribunal en cuatro salas regionales y una sala central durante los procesos electorales, organización en la cual destaca el Pleno, que se integra por todos los magistrados propietarios de dichas salas y que entre sus atribuciones más importantes están expedir el reglamento interior y elegir al presidente del Tribunal.

Al establecer el párrafo 13 del artículo 41 de la Constitución, que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán la debida integración del Tribunal, se incorpora la participación del Poder Judicial de la Federación en asuntos de índole electoral, toda vez que la intervención de la Suprema Corte

de Justicia, se constriñe a proponer, de entre los miembros de la judicatura federal, a los integrantes de la Sala de Segunda Instancia, quienes deberán ser electos por la Cámara de Diputados, asumiendo así ambos órganos, el papel que les corresponde dentro de un nuevo esquema de administración de justicia electoral que busca el equilibrio de los poderes públicos.

Bajo este contexto, la iniciativa regula la competencia de la Sala de Segunda Instancia, facultándola para conocer, en forma excepcional, sólo de aquellos casos trascendentales para el resultado de las elecciones, por lo que su desempeño se dará únicamente durante el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia y, asimismo, precisa las fechas para la instalación de dicha Sala y para la conclusión de sus funciones.

La iniciativa señala las atribuciones específicas de las salas regionales, ampliando las que le competen a la Sala Central, tomando en consideración su carácter permanente. Asimismo, se delimitan de una manera más clara, las atribuciones de los magistrados que integran al órgano jurisdiccional, las funciones del presidente del Tribunal, de acuerdo a la nueva estructura orgánica y las que corresponden a los presidentes de las salas.

Por otra parte, se puntualizan las facultades y obligaciones de los demás funcionarios, entre los que se contempla al secretario general, jueces instructores, secretario administrativo; demás personal jurídico y auxiliar, precisándose además, la creación y las atribuciones de las coordinaciones del Tribunal.

Destaca en la presente iniciativa, el establecimiento de un Centro de Capacitación Judicial Electoral, que estará encargado de organizar las actividades académicas y de investigación que sean necesarias para la promoción y difusión del derecho procesal electoral, contribuyendo a la especialización de los funcionarios vinculados con la administración de justicia electoral en nuestro país.

En relación al Libro Séptimo del Código, de acuerdo con las reformas y adiciones a los artículos 41 y 60 de la Constitución, en la presente iniciativa se proponen las adecuaciones del contencioso electoral conforme a las características de un nuevo sistema de calificación, en donde la atribución de verificar la legalidad y la validez de las elecciones corresponde ahora, en una primera instancia, a los órganos del Instituto Federal Electoral.

En tal virtud, por lo que a nulidades respecta, la iniciativa establece los alcances que éstas pueden tener para afectar: votaciones, resultados de cómputos, elecciones y asignaciones.

Por otra parte, en puntual congruencia con el principio de definitividad a que se refieren los párrafos 11 y 12 del artículo 41 constitucional, se establece que aquellas elecciones cuyos resultados y constancias no sean impugnados en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables y

que la interposición de los recursos, en ningún caso tendrá por efecto la suspensión del acto o resolución impugnados.

En cuanto a medios de impugnación, la iniciativa detalla un esquema mucho más sencillo, precisando los supuestos de procedencia, en contraste con legislaciones anteriores que se caracterizaron por la multiplicidad de recursos y la complejidad de los mecanismos para hacerlos valer. En tal virtud, se establecen ahora los medios de impugnación siguientes:

a) Revisión y apelación, que se pueden interponer en el intervalo de dos procesos electorales federales ordinarios, y

b) Revisión, apelación, inconformidad y reconsideración, que se pueden interponer durante los procesos electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció por vez primera un capítulo relativo a reglas de procedimiento para los recursos, mismo que la presente iniciativa depura en los aspectos siguientes:

a) En cuanto a competencia, se precisan los órganos facultados para resolver, tanto durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales ordinarios, como durante éstos;

b) En cuanto a legitimación, se reconoce expresamente el derecho de las organizaciones o agrupaciones políticas para recurrir ante el Tribunal, en caso de que les sea negado el registro como partidos políticos, así como a los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores que les causen perjuicio;

c) En cuanto a personería, adicionalmente a las fórmulas ya reconocidas por nuestra legislación, se establece la posibilidad de que los partidos políticos sean representados mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios partidistas autorizados estatutariamente y se señalan las reglas específicas para el recurso de reconsideración;

d) En cuanto a plazos y términos, se precisan los momentos procesales para la interposición de los medios de impugnación;

e) En cuanto a notificaciones de las resoluciones dictadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, se precisan las reglas y los sujetos a quienes deben de hacerse;

f) En cuanto a improcedencia, se prevé el desechamiento de plano de aquellos recursos que se consideren evidentemente frívolos, figura que si bien ya estaba prevista en el Código para el recurso de inconformidad, no tenía propiamente una regulación específica, y

g) En cuanto a resoluciones, se precisan sus efectos, adecuándolos al nuevo sistema impugnativo en materia de inconformidad y de reconsideración.

En tal virtud, la iniciativa establece disposiciones claras para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación, destacando especialmente como temas novedosos: la previsión de la figura procesal del sobreseimiento, las reglas específicas para la actuación de los terceros interesados y coadyuvantes, así como la regulación de los requisitos que deben reunir los informes circunstanciados que remitan las autoridades electorales.

Por lo que respecta al recurso denominado de reconsideración, del cual conocerá la Sala de Segunda Instancia, cabe destacar su carácter excepcional, pues sólo será procedente cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten, detallándose para tal efecto, los requisitos de procedibilidad, los presupuestos y el trámite a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución.

En este sentido, es indispensable señalar que los presupuestos que se establecen son específicos, reconociendo lo que ha sido explorado por la doctrina: los presupuestos son aquellos elementos de presencia previa y necesaria para que pueda integrarse el proceso y sin los cuales no puede pronunciarse la resolución de fondo. Por tanto, la iniciativa señala como presupuestos aquellas situaciones generadas por la resoluciones de las salas —actos impugnables mediante el recurso de reconsideración— que son congruentes con la disposición de procedencia establecida en el párrafo mencionado del artículo 60 constitucional, que determina que sólo en aquellos casos en que se pueda modificar el resultado de la elección, la Sala de Segunda Instancia debe revisar la resolución impugnada. En consecuencia, no dándose tales presupuestos, el recurso de reconsideración resulta improcedente.

En cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 14 del artículo 41 constitucional, la iniciativa consagra el derecho para que los servidores del Instituto Federal Electoral demanden la intervención de la Sala Central, a fin de que se diriman las diferencias laborales que se puedan suscitar con el propio Instituto. Asimismo, regula la posibilidad de que el personal del órgano jurisdiccional se inconforme ante el Pleno del Tribunal en el caso de que sea sancionado. Para tal efecto, se detallan los procedimientos especiales en estas materias.

Siendo congruente con el carácter constitucional de máxima autoridad jurisdiccional electoral que el párrafo 13 del artículo 41 de la Constitución le atribuye, la iniciativa otorga al Tribunal, la facultad de hacer uso de medios de apremio y correcciones disciplinarias para garantizar el debido cumplimiento de sus resoluciones.

Por otra parte, se explicita la facultad de la salas de Segunda Instancia y Central del Tribunal para establecer jurisprudencia, señalándose los casos en que procede fijarla o interrumpir su obligatoriedad.

En relación con las sanciones en materia electoral, la iniciativa depura el título de faltas y sanciones administrativas, haciendo las adecuaciones necesarias con relación a las disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos y a los topes de gastos de campaña. Para tal efecto, se precisan los posibles sujetos responsables, los tipos de sanción aplicables y el procedimiento a seguir para cada caso.

Finalmente, esta propuesta, en verdad, resume un amplio esfuerzo para adecuar a la norma legal con los importantes cambios que la reforma constitucional ha motivado.

Adeuar los tiempos, los plazos, las fechas en general; los calendarios que la propia reforma constitucional impone y que exige un trámite de detalle en el cuerpo normativo del Código.

Hacer los ajustes de detalle y verificar exhaustivamente la congruencia de los principios y de cada uno de los artículos de manera integral, no sólo con los nuevos dispositivos constitucionales, sino con el esquema general del propio Código.

Pero a la par de este esfuerzo se presentan temas inéditos en la vida electoral del país, como son la amplia regulación en materia del financiamiento a los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación en tiempos privados y los mecanismos para establecer topes al costo de las campañas políticas.

En una última consideración, los temas generales del procedimiento, adecuan y perfeccionan la norma para que responda a las nuevas exigencias de la competencia electoral.

Este esfuerzo que ahora se presenta a la consideración de ustedes, se inscribe en la misma línea del amplio trabajo de la Cámara, a través de su Comisión Plural, para buscar los consensos, discutir las propuestas y, finalmente, definir con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, un nuevo marco eficaz para la consolidación de nuestra democracia electoral.

VIII. SUMARÍSIMOS COMENTARIOS A LA TRASCENDENTE REFORMA ELECTORAL DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Como es fácil advertir por la documentación ya anotada y las decisiones administrativas seguidas, la reforma electoral que podíase denominar del “naciente decenio de los noventa” es todo un complejo conjunto que ha tenido el propósito de llevar al cabo unas elecciones regidas por la legalidad y que

conduzca a su rectitud y transparencia. Lástima grande que no han faltado personas y grupos que reclaman esas virtudes al sufragio y al propio tiempo lo enturbian con su conducta y arrojan lodo a los sucesos, por la obvia “sin razón” de que no obtuvieron los votos para triunfar.

Dentro de ese complicado espectro de disposiciones electorales destacaremos algunas instituciones aprobadas y puestas en práctica.

IX. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En épocas anteriores, 1973 y 1977, la organización de las elecciones federales estaba encomendada a un organismo autónomo, que había aparecido desde 1946, con pretensiones de permanencia, dotado de personalidad jurídica específica, la Comisión Federal Electoral, en cuyo seno se permitía la participación de tres representantes de los partidos políticos; para luego avanzar a una presencia paritaria de todos ellos.

En 1987 la Comisión se transforma y sobre la base proporcional al poder efectivo y real de cada partido, se autoriza un máximo de dieciséis comisionados por partido (cada 3 por ciento o fracción excedente de la votación nacional).

Se comenta que en 1990 se establecieron nuevas bases para la organización de las elecciones federales y la consecuente creación —a nivel legal— del Instituto Federal Electoral. Cabe mencionar que de las más de cuatrocientas horas de trabajo entre las distintas fuerzas políticas con el propósito de arribar a un consenso sobre la reforma constitucional y las cerca de seiscientas horas que requirió el correspondiente anteproyecto de Código Electoral reglamentario, aproximadamente el 75% de ese tiempo se empleó en debatir sobre la forma de organización de las elecciones federales.⁴⁸

El Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano permanente e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no es responsable de las elecciones que corresponden a las entidades federativas, sino que cada estado cuenta con su propia legislación en esta materia.⁴⁹

El Instituto Federal Electoral es el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (artículo 68 del COFIPE); sus actividades se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y un servicio profesional electoral, que debe acatar las disposiciones constitucionales y legales correspondientes al área electoral.

48 Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 189.

49 IFE, *El sistema electoral mexicano*, México, 1994, p. 10.

El IFE tiene como órganos centrales:

- I. El Consejo General;
- II. La Junta General Ejecutiva, y
- III. La Dirección General.

I. El *Consejo General* está integrado por: A) Un consejero del Poder Ejecutivo, que es el secretario de Gobernación (presidente del Consejo), que en el caso de las elecciones de 1994, es el talentoso, valiente y honrado universitario doctor Jorge Carpizo MacGregor; B) Por cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos senadores y dos diputados); C) Por seis consejeros magistrados (propuestos por el presidente de la República),⁵⁰ elegidos por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados⁵¹ —si en la primera votación no se obtuviere esta mayoría, se procederá a insacular—. ⁵²

Estos cambios en la estructura y funcionamiento de los órganos electorales muestran el propósito de actualizar y mejorar el desarrollo democrático y con aspiraciones de justicia en los comicios federales mexicanos del presente año.

50 De sobra difundidas son las prácticamente unánimes opiniones científicas doctrinarias, políticas y comunes acerca de los inconvenientes de este sistema de nombramientos del Poder Ejecutivo sobre miembros de la judicatura o con funciones de juzgamiento y composición jurídica así: Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1982, p. 104; Ensor, R. C. K., *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, traducción de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, 1935, p. 15; Alcalá-Zamora y Castillo y Levene hijo, *obra citada*, tomo I, p. 278; Calamandrei, Piero, *Elogio a los jueces escrito por un abogado*, traducción y edición de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ejea, 1969, p. 351; Story, citado por Schwartz, Bernard, *Los poderes de gobierno*. Comentario sobre la Constitución de los EE. UU., tomo I, traducción de José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, pp. 240 y 419.

51 Tampoco es aceptado el criterio de designación por el Poder Legislativo. Basta recordar a Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1956, p. 321; Flores-García, Fernando, “La independencia judicial y la división de poderes”, *Ensayos jurídicos*, México, UNAM, 1989, pp. 529-530.

52 Si atendemos al significado semántico de la palabra *insacular*, que es poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números con nombres de personas o cosas para sacar una o más por suerte, *Diccionario de la lengua española*, 19° ed., Madrid, 1970, o *insaculación*. Procedimiento para la designación para ciertos cargos, consistentes en depositar en una urna o recipiente análogo tantas papeleteas como candidatos haya, cada una con el nombre de ellos, y sacando después una, correspondiendo el nombramiento a la persona cuyo nombre figure en la misma. Pina, Rafael de, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1965, p. 163, se apreciará la poca originalidad y el desacuerdo de la fórmula para designar a los consejeros magistrados del Consejo General del IFE, así como, más adelante veremos, respecto de los magistrados del Tribunal Federal Electoral en sus Salas Centrales y Regionales —no los de la Sala de Segunda Instancia, que son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, ya que no son electos exclusivamente por sus méritos, sino por suerte, por obra del azar. Ojalá que se busque y se señale un criterio menos aleatorio y más objetivo y justo para esta designación. *Cfr.* Flores-García, *El derecho electoral mexicano*, citado, pp. 661-662.

X. EL PADRÓN ELECTORAL

Uno de los empeños del IFE lo constituye la elaboración de un padrón electoral, no perfecto —tarea imposible— sino confiable y al que tuvieron acceso para su verificación los partidos políticos “contendientes”, que no sólo participantes. Se verificaron auditorías, nacionales y alguna externa, se vigiló y supervisó el padrón por un Consejo Técnico; se atendieron y resolvieron quejas por equívocos u omisiones por el propio Tribunal Federal Electoral.

Además, con anticipación plausible se diseñó una nueva credencial para votar con fotografía, difícil de falsificar, que podrá ser mejorada y completada con un padrón que se ilustre y compruebe con las respectivas imágenes fotográficas y huellas digitales de los que figuren en el padrón.

El gasto en numerario y esfuerzo del personal asignado fue estratosférico, para las condiciones de nuestro país, pero es digno de elogio el propósito y el quehacer desarrollados.⁵³

El padrón electoral contenía la elevada proporción aproximada del 90 por ciento de los ciudadanos mexicanos con aptitud legal para votar, a los que a un 84% se entregó, según cifras oficiales, la correspondiente credencial para sufragar. Cifras que se comparan favorablemente con la cobertura en Estados Unidos (55%), Colombia (79%), España e Italia (80%) y Canadá, Francia o Australia (90%).⁵⁴

XI. IMPORTANTES DISPOSICIONES Y FACTORES COADYUVANTES A LA REFORMA ELECTORAL

Con la mira de que las elecciones federales de 1994 se realizaran en las mejores condiciones legales, políticas, sociales y prácticas, se adoptaron medidas, previamente sometidas a la consideración de todos los interesados legítimos: partidos políticos, autoridades, sociedad en general, entre las que pueden citarse:

- El financiamiento de los partidos;
- El Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia;
- Los observadores electorales, nacionales e internacionales;
- El establecimiento de sanciones a los delitos electorales;
- El acceso a los medios de comunicación masiva;
- La información abierta al público.

⁵³ ¿Que hubo pequeñas fallas? ¡Claro! Era natural, por las dimensiones y naturaleza de la tarea emprendida ¿Que hubo censuras y alegatos? ¡Claro! Las voces de protesta sólo buscan pretextos para dejarse oír.

⁵⁴ *El sistema electoral mexicano*, citado, p. 15.

Todavía más, son de destacarse dos circunstancias de singular trascendencia, que por sí solas proporcionan material para sendas ponencias a presentarse en este XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, y, ¿por qué no?, en otras reuniones ulteriores académicas, como son el cambio de estructura y funcionamiento del Senado de la República y del Tribunal Federal Electoral.

XII. EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Ya transcribimos la nueva redacción del numeral 56 de nuestra Constitución, que se verifica el 3 de septiembre de 1993, con lo que la teleología político-electoral es fomentar la pluralidad en la Cámara alta y asegurar una representatividad en ella.

El número de senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal se aumentó de dos a cuatro; de ellos, tres escaños serán electos por mayoría de votos y la cuarta senaduría se asignará al partido político que alcance obtener la primera minoría de votos en cada estado.

Con esto se procura que el 25 por ciento de los senadores sea ocupado por el partido minoritario.

Sobre esta reforma se sostiene que el aumentar a cuatro el número de senadores asignando tres de ellos por el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto a la primera minoría, no sólo es congruente con la naturaleza del Estado federal y el sistema representativo, sino que atiende de mejor manera los postulados democráticos.

En efecto, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de la minorías (como postulan los más importantes teóricos sobre la democracia, como es el caso de Norberto Bobbio, Hans Kelsen, John Stuart Mill y Giovanni Sartori), así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma política de 1977, resultaba de gran importancia que —tal como lo habían propuesto eminentes constitucionalistas mexicanos como Jorge Carpizo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio— se garantizará el acceso a la Cámara de Senadores de representantes miembros de los partidos minoritarios, cuidando que prevaleciera el principio de igualdad en el número de senadores por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.⁵⁵

⁵⁵ Orozco Henríquez, obra citada, p. 263.

XIII. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

Con independencia de la discusión de si el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, creado por la reforma de 1987 mantiene una continuidad con el Tribunal Federal Electoral (reforma de 1990), y su fortalecimiento (reforma de 1993), o si éste es otro distinto órgano de juzgamiento (desde el punto de vista material, su función es judicial), autónomo y la máxima autoridad electoral, representa el fruto de una construcción normativa evolucionada, en cuya estructura, funcionamiento y atribuciones se debe reconocer que constituye un auténtico avance hacia los fines perseguidos en un país joven con aspiraciones legítimas democráticas y de orden social.

¡Qué fortuna que se haya establecido una *segunda instancia electoral!* que hace varios ayeres habíamos sugerido,⁵⁶ y que viene a complementar el sistema impugnativo electoral, ideado para rectificar o ratificar las decisiones emitidas, cumpliendo la finalidad conferida a los *recursos*, atenta la falibilidad humana natural de los jueces y magistrados.⁵⁷

La Sala de Segunda Instancia es competente solamente para conocer y resolver los recursos de reconsideración que se interpongan de acuerdo con las disposiciones aplicables de los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la carta magna; está integrada por cuatro miembros de la judicatura federal y presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral. Aquí se repite la fórmula nada recomendada ni recomendable de que los propios miembros de la judicatura (en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), que tantas críticas adversas ha provocado en nuestro país y en varios otros regímenes americanos, que le han llegado a denominar “sistema de cooptación”, “de casta cerrada” o “de nepotismo”, como aseveran Alsina,⁵⁸ Sentís Melen-

56 Flores-García, *El derecho electoral*, citado, p. 672.

57 Flores-García, Fernando, “Los recursos en materia electoral”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral, 1987-1988*, pp. 143-187; Plaza, Manuel de la, *Manual de derecho procesal civil español*, Madrid, 1944, vol. 1, pp. 552 y 553; Alcalá-Zamora y Castillo y Levene hijo, obra citada, tomo 111, p. 261; Redenti, Enrico, *Derecho procesal civil*, traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redin, prólogo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, Ejea, 1953, t. 11, p. 4; Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, México, Porrúa, 1986, p. 563; Podetti, Ramiro, *Teoría y técnica del proceso civil y trilogía estructural de ciencia del proceso civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1963, pp. 268; Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1963, p. 325; Pallares, E., *Diccionario*, citado, p. 577; Rosenberg, Leo, *Tratado de derecho procesal civil*, traducción de Ángela Romero Vera, supervisión de Eduardo B. Carlos y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Ejea, 1955, tomo 11, p. 349; Fix-Zamudio, Héctor, voz “Recurso”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, tomo IV, pp. 2702-2705; Couture, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1991, p. 507.

58 Alsina, Hugo, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, 1941, vol. 1, p. 434.

do,⁵⁹ Podetti,⁶⁰ o en México, Vázquez del Mercado,⁶¹ Ramos Praslow y el suscritor, desde hace ya más de tres décadas.^{62 63}

Por lo que concierne a los magistrados del Tribunal Electoral, en su Sala Central, integrada por cinco miembros; o en sus cinco Salas Regionales, con tres magistrados, se observan los ya censurados métodos de designación por el Legislativo (Cámara de Diputados o en su oportunidad por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión),⁶⁴ a propuesta del presidente de la República, que rechazan numerosos tratadistas, tanto del derecho constitucional como del procesal y de teoría del Estado, basta citar a E. Pallares,⁶⁵ Vázquez del Mercado,⁶⁶ Chioyenda,⁶⁷ De Pina y Castillo Larrañaga,⁶⁸ Redenti,⁶⁹ Trinidad García,⁷⁰ Cervantes Ahumada,⁷¹ Ortega,⁷² Fix-Zamudio,⁷³ Carpizo,⁷⁴ Tena Ramírez.⁷⁵

Confiamos en que en un futuro, lo más cercano posible, se superen los que han sido considerados como capítulos perfectibles en los organismos y sistemas electorales, que ahora ostentan una condición privilegiada, al abandonarse el método de autocalificación, en la acertada reforma del numeral 60 de nuestra ley suprema, al otorgarse facultades para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; para otorgar constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubieren obtenido mayoría de votos: para hacer la asignación de senadores de primera minoría, y para declarar la validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

59 Sentís Melendo, Santiago, *Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal*, México, 1960.

60 Obra citada, pp. 165-166.

61 Vázquez del Mercado, Alberto, "La peor llaga: la justicia en México", *Excelsior*, 21 de julio de 1966, pp. 6-A y 8-A.

62 Ramos Praslow, Ignacio, "La justicia en México", *Excelsior*, 26 de julio de 1966, p. 12-A.

63 Flores-García, Fernando, *La carrera judicial*, México, 1967, pp. 258-259.

64 Ver *supra*, nota 50.

65 Obra y localización citadas.

66 Artículo citado, *Excelsior*, 21 de julio de 1966, p. 8-A.

67 Chioyenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, Madrid, 1922, tomo 1, p. 279.

68 Obra citada, p. 72.

69 Obra citada, libro primero, p. 202.

70 García Trinidad, "La justicia en México", *Excelsior*, 1o. de agosto de 1966, p. 18-A.

71 Cervantes Ahumada, Raúl, "La justicia en México", *Excelsior*, julio 30 de 1966, p. 15-A.

72 Ortega, Víctor Manuel, "La justicia en México", *Excelsior*, 29 de julio de 1966, p. 25-A.

73 Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núm. 58-59, 1967, pp. 50-51.

74 Carpizo MacGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 177-181.

75 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1961, p. 413.

Si empezamos este modesto trabajo con alarma y esperanza, al llegar a su conclusión, la esperanza debe vencer a la alarma, vista que la histórica jornada del 21 de agosto puso un marco de optimismo y confianza en nuestro pueblo, que con respeto y apego a nuestras leyes reformadas, que a su vez han respetado y se han apegado a los cambios experimentados por México y el mundo moderno, donde se aspira a que todos unidos y en armonía alcancemos la suficiencia económica, el equilibrio político y el cumplimiento de la teología incomparable de la normativa jurídica, guía eterna e infaltable de la humanidad de ayer, de hoy y de siempre.

Debemos hermanarnos con fuerza y devoción, dejando en el pasado los odios y los rencores, las bajas pasiones y la codicia. Ya en repetidas ocasiones hemos asombrado a los demás habitantes del orbe, con palpables actos de altruismo y solidaridad colectivos para vencer catástrofes y fuerzas negativas. Que nuestras actitudes futuras sean reiteradas y permanentes, constantes y firmes para hacer nuestro, en cada hogar, en cada familia y en cada mexicano, un compañero, un amigo y un incansable luchador para el progreso de México.

Las elecciones limpias, legales, transparentes, justas conducen al poder, pero jamás se debe olvidar que *es un mandato para servir* con altura de miras, rectitud, honradez y entrega a la población que representan.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Los partidos políticos*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1987.
- , “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1988*, México, 1988.
- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y LEVENE hijo, Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Kraft Ltda., 1945.
- ALSINA, Hugo, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal y comercial*, Buenos Aires, 1941.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, México, Porrúa, 1986.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, 1993.
- CALAMANDREI, Piero, *Elogio a los jueces escrito por un abogado*, traducción y edición de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ejea, 1969.
- CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Irapuato, Gto., México, Orlando Cárdenas Editor y distribuidor, 1980.

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- FLORES GARCÍA, Fernando, “El derecho electoral mexicano”, *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1992.
- , “La independencia judicial y la división de poderes”, *Ensayos jurídicos*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1989.
- , “Los recursos en materia electoral”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Proceso electoral 1987-1988*, México, 1988.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral federal. Proceso electoral 1987-1988*, México, 1988.
- GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, México, 1970.
- , “La justicia en México”, *Excélsior*, México, 1966.
- IFE, *El sistema electoral mexicano*, México, 1994.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, Madrid, Labor, 1934.
- LA FARGUE, Pablo, *Idea de la justicia y del bien*, Barcelona, Ariel, 1973.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1982.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- ORTEGA, Víctor Manuel, “La justicia en México”, *Excélsior*, 1966.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1990.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, 1981.
- PLAZA, Manuel de la, *Manual de derecho procesal civil español*, Madrid, 1944.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1965.
- , y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1963.
- PODETTI, Ramiro, *Teoría y técnica del proceso civil y trilogía estructural de la ciencia del proceso civil*, Buenos Aires, Ediar, 1963.
- RAMOS PRASLOW, Ignacio, “La justicia en México”, *Excélsior*, México, 1966.
- REDENTI, Enrico, *Derecho procesal civil*, traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Yerra Redín, prólogo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, Ejea, 1953.

- ROSENBERG, Leo, *Tratado de derecho procesal civil*, traducción de Ángela Romero Vera, supervisión de Eduardo B. Carlos y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Ejea, 1955.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *et. al.*, *La revolución política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, tomo I, traducción de José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966.
- SENTÍS MELENDO, Santiago, *Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal*, México, 1960.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1961.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Alberto, “La peor llaga. La justicia en México”, *Excélsior*, 1966.
- WARAT, Luis Alberto y MARTINO, Antonio Anselmo, *Lenguaje y definición jurídica*, Buenos Aires, 1973.