

## CAPÍTULO 19

### LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

**SUMARIO:** Presentación. Los Partidos Políticos. I. *Introducción.* II. *La naturaleza de entidades de interés público de los partidos.* III. *Necesidad de los partidos políticos en las sociedades contemporáneas.* IV. *Las funciones, constitución y registro de los partidos políticos en el Código Federal Electoral.* V. *La plataforma electoral mínima.* VI. *Finalidad de la plataforma electoral mínima.* VII. *Requisitos cuantitativos mínimos de afiliación.* VIII. *Trascendencia de la conservación de los requisitos mínimos de afiliación.* IX. *Los derechos y las obligaciones de los partidos políticos.* X. *La creación de los comités distritales de vigilancia.* XI. *Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales.* XII. *El financiamiento público de los partidos políticos.* Análisis de Algunas Instituciones Electorales Susceptibles de Reforma Futura. I. *Introducción.* II. *Consideraciones generales.* III. *Procedencia del juicio de amparo en materia política.* IV. *Iniciativa para recuperar el control de la constitucionalidad en materia electoral, mediante la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones al voto público.* V. *Propuesta para adicionar a la Constitución un tercer párrafo a la fracción II del artículo 115 y de una fracción VIII al artículo 116 (cuyo texto quedaría como fracción V y las actuales fracciones V y VI se recorrerían en su numeración) para establecer las instituciones de iniciativa popular, referéndum y revocación.* VI. *Propuesta para adecuar y reformar los artículos 41, 60 y 74 de la Constitución, a fin de que la Comisión Federal Electoral constituya un organismo confiable que ejecute y asegure la recepción y debida contabilización del voto público.* VII. *Propuesta para adicionar y reformar el artículo 36 de la Constitución, para elevar a rango constitucional, como servicios de interés público, la organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de un documento único que acredite la titularidad ciudadana con efectos de cédula de identidad, de valor probatorio en cualquier instancia.* VIII. *Propuesta de adición al artículo 41 constitucional, para establecer el derecho de los partidos políticos a contar con medios modernos de comunicación, mediante el otorgamiento de concesiones gratuitas de radio y televisión y autorizaciones para producir, adquirir o difundir el material respectivo.* IX. *Propuesta de reformas y adiciones a los artículos 59, párrafo 5º,*

*y 35, fracción III, de la Constitución, con objeto de garantizar la libertad de asociación política y correlativamente prohibir la afiliación corporativa o forzosa a partidos o agrupaciones políticos. X. Propuesta de adición constitucional a efecto de que se establezca expresamente la prohibición de utilizar indebidamente los recursos del Estado y el empleo de servidores públicos para fines partidistas. Adición al artículo 41, párrafo 5º, y artículo 109, párrafo 4. XI. Propuesta de reforma al artículo 56 de la Constitución, a fin de aumentar el número de miembros del Senado y establecer un sistema mixto en su elección. Algunas Condiciones Nuevas del Sistema Político Mexicano. I. Introducción. II. Cooperación pluripartidista. III. Mayoría y oposición política. IV. Disfunciones de la estructura interna partidaria. V. Procesos de selección interna de candidatos.*

## PRESENTACIÓN

El trabajo que a continuación presentaré motivo del Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, estará dividido en tres grandes rubros. En el primero analizaré los que a mi juicio constituyen los avances más sobresalientes del Código Federal Electoral de 1987 en materia de partidos políticos. En la segunda parte estudiaré algunas de las propuestas de reforma más polémicas que fueron presentadas por los diversos partidos políticos, así como por académicos para la reforma constitucional-electoral de 1989, algunas de las cuales —vale mencionar— se quedaron en el tintero. Por último, en la tercera parte de este trabajo se harán algunas consideraciones sobre las nuevas condiciones del sistema político mexicano surgidas a raíz tanto de las reformas de 1986-1987, como de los resultados electorales de 1988. El objetivo de este trabajo es presentar ante los colegas constitucionalistas norteamericanos y mexicanos, un panorama de la evolución del sistema electoral mexicano en los últimos cuatro años, con el fin de resaltar el balance positivo de la etapa más importante en cambios cualitativos y cuantitativos en la historia política del México contemporáneo.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### I. INTRODUCCIÓN

El libro segundo del Código Federal Electoral Mexicano publicado en 1987 dedica 75 artículos divididos en 8 títulos a las organizaciones políticas nacionales que comprenden las figuras de los partidos políticos y de las asociaciones políticas.

## II. LA NATURALEZA DE ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO DE LOS PARTIDOS

La calificación de entidades de interés público de los partidos, los coloca en la misma categoría de los sindicatos y ejidos; en otras palabras, el aparato estatal queda obligado a garantizarles los elementos necesarios para su desarrollo, brindándoles los apoyos esenciales para su acción.

## III. NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Los partidos políticos son necesarios en las sociedades contemporáneas porque éstas han alcanzado una complejidad económica y política que hace necesario para tomar decisiones políticas correctas manejar un bagaje de datos que sólo los partidos con una maquinaria administrativa e ideológica bien organizada pueden evaluar y utilizar eficazmente.

Por otra parte, las dimensiones de la población de los Estados contemporáneos hacen técnicamente impracticables una democracia directa. Por esto, las opiniones existentes en una sociedad dada, sobre el destino de los asuntos públicos, deben resumirse a las que sean más viables y representativas de esa sociedad. Para este conocimiento de la opinión pública, entre otras razones, es que son indispensables los partidos políticos.<sup>1</sup>

## IV. LAS FUNCIONES, CONSTITUCIÓN Y REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

### 1. *Las funciones de los partidos*

El título segundo del Código Federal Electoral establece en su artículo 27 las funciones esenciales a cargo de los partidos políticos dentro del sistema político mexicano.

La función de promover la formación ideológica de los militantes de los partidos es adicionada para contemplar que independientemente de la ideología sustentada por cada partido, ésta deberá ser compatible con el respeto a la cultura e historia nacionales, así como con la conscientización sobre la solidaridad entre todas las naciones. El espíritu que sustenta la citada adición persigue orientar a los militantes de todos los partidos nacionales para que sus actividades estén dirigidas a la obtención del bienestar del país por sobre cualquier interés sectario.

<sup>1</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, "Los partidos políticos", *Renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 147.

Por otro lado, se aumenta el listado de las funciones generales de los partidos con la disposición que estimula la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades tanto exteriores como internas.

## 2. *La constitución de los partidos*

Para que un grupo político pueda establecerse como partido, se ha considerado que dichos grupos deben contar con ciertos documentos básicos que son: una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que habrán de conducir sus actividades.

### V. LA PLATAFORMA ELECTORAL MÍNIMA

El Código contiene como innovación el establecimiento en los estudios de un partido de la obligación de presentar una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva.

### VI. FINALIDAD DE LA PLATAFORMA ELECTORAL MÍNIMA

La anterior obligación busca evitar en los procesos electorales mexicanos participen partidos y candidatos acomodaticios y oportunistas que proponen políticas ambiguas. Se quiere promover un mayor esfuerzo intelectual y de organización por parte de los partidos para que expongan claramente qué acciones políticas plantean al electorado, para que éste esté consciente de cuáles son las alternativas que tiene al momento de seleccionar a sus gobernantes.

### VII. REQUISITOS CUANTITATIVOS MÍNIMOS DE AFILIACIÓN

Una vez que los grupos políticos que solicitan constituirse en partidos políticos han estructurado sus documentos básicos, dicho grupo deberá llenar ciertos requisitos cuantitativos mínimos vinculados con el número de afiliados con que deberán contar a nivel distrital, estatal y nacional. En este sentido, cabe señalar que el Código no establece novedades ni cambios cuantitativos respecto de la legislación electoral anterior. Sin embargo, debe señalarse que dicho estado de cosas beneficia a los partidos minoritarios porque desde 1954 los montos mínimos de asociados no sólo no se han incrementado en el total nacional proporcionalmente con la explosión demográfica y el desarrollo social, sino que de hecho los totales nacional y estatal se redujeron a sesenta y cinco

mil y a dos mil afiliados, respectivamente, con la Ley Electoral de 1973. La Ley de 1977 estableció un número de tres mil afiliados en cada una de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 miembros en cada uno de la mitad de los distritos uninominales y que en cualesquiera de los dos casos el total nacional no fuera inferior a sesenta y cinco mil. Actualmente, el Código de 1987 mantiene los mínimos de la legislación anterior.

## VII. TRASCENDENCIA DE LA CONSERVACIÓN DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE AFILIACIÓN

Los montos son elocuentes, la conservación de las cifras anteriores persigue promover la formación de partidos políticos nacionales para auspiciar la formación de un sistema pluripartidista.

## IX. LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Generalidades*

El Código Federal Electoral contiene una serie de derechos, garantizados por régimen jurídico, para permitir el desarrollo de las actividades y el logro de las funciones establecidas para los partidos en dicho texto jurídico y en la Constitución misma. De esta forma, al igual que las personas físicas disfrutaban de las garantías por la Constitución de 1917 para que éstos puedan realizar su potencial humano dentro de un marco de libertades, también los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales gozan de ciertos derechos. Por otro lado, si bien las organizaciones políticas disfrutaban de una serie de derechos, al igual que los individuos, también tienen a su cargo una serie de obligaciones que deberán observar para poder ejercer sus derechos.

### 2. *Derechos de los partidos políticos*

La fracción I del artículo 39 contempla que los partidos ejercen la corresponsabilidad que la Constitución y el Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. La anterior fracción tiene diversas consecuencias relevantes que ahora analizaremos. Principalmente, el uso del término “corresponsabilidad” significa que junto con los partidos existen otras entidades que son corresponsables del proceso electoral. Dichos individuos son los ciudadanos, que junto con los partidos conforman la sociedad civil. Por otro lado, junto a la corresponsabilidad de partidos y ciudadanos está también la responsabilidad que tiene el gobierno en la conducción de los comicios. Lo anterior significa que la última instancia organizadora y decisoria es el propio gobierno.

### 3. *Las garantías de los partidos políticos*

La segunda novedad está contemplada en la fracción II del artículo 39 que establece que los partidos gozarán de las garantías que el Código les otorga para llevar a cabo sus actividades. El anterior derecho establece una mayor seguridad para los partidos de que los órganos de gobierno deben respetar su actuación. Las garantías son, de hecho, frenos para el gobierno, señalados por los derechos y las prerrogativas otorgadas a los partidos en las medidas necesaria para la realización fáctica de éstos.

### 4. *El derecho a formar parte de los organismos electorales*

La fracción VI del artículo comentado, establece el derecho de los partidos a formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y de los comités distritales electorales. Si bien este derecho no constituye una innovación, cabe apuntar que la nueva composición de los organismos electorales bajo el Código, de hecho la medida de dicho derecho se ha extendido al ampliarse la representación partidaria en dichos organismos con respecto a la anterior legislación electoral.

### 5. *El derecho a proponer ciudadanos para ser funcionarios electorales*

Por último, en la temática de derecho de los partidos se contempla el derecho de los partidos de proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla. Con este derecho se les asegura a los partidos una vital participación en la composición de la unidad electoral medular de los comicios nacionales, ya que las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividen los trescientos distritos electorales uninominales de la República.

### 6. *La obligación de mantener en funcionamiento a los órganos de dirección.*

En primer término, la fracción IV del artículo 45 estipula que los partidos deberán mantener activos a sus órganos de dirección nacional, estatales, distritales, y cuando así lo establezcan sus estatutos, los municipales y regionales. Anteriormente la legislación no determinaba los niveles de dirección que se deberían de conservar en actividad efectiva. Dicha omisión ocasionaba que un partido pudiera descuidar el ámbito estatal o distrital de dirección ya sea por apatía o por móviles elitistas, lo cual iría en perjuicio de la promoción de un sistema de partidos competitivo.

### *7. Mínimo de publicaciones de divulgación y teóricas*

La fracción VI del artículo 45 introduce como novedad el requerimiento de una publicación mensual de divulgación y una teórica trimestral que serán el mínimo exigido de un partido político, y para ello se insertaron las palabras “por lo menos”.

### *8. Publicación y difusión de la plataforma electoral mínima*

Como consecuencia de la creación de la fracción V del artículo 32 del Código, comentada con detalle en la sección sobre Constitución y Registro de Partidos, la fracción VIII del artículo 45 establece como obligación nueva a cargo de los partidos, la de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.

### *9. El registro de fórmulas*

La fracción X del artículo 45 establece la obligación de registrar fórmulas de candidatos a diputados federales por mayoría relativa, en por lo menos cien distritos electorales uninominales, para fortalecer la presencia de los partidos minoritarios en el país. Así, los partidos minoritarios se verán en la posibilidad de constituirse en mayoría si con base en su esfuerzo la ciudadanía los apoya más ampliamente.

## X. LA CREACIÓN DE LOS COMITÉS DISTRITALES DE VIGILANCIA

Por último, la fracción XII del artículo 45 establece una obligación que responde a la corriente general de descentralización observable en México en distintas instancias.

En el terreno electoral, la descentralización se refleja en la creación de los comités distritales de vigilancia que tienen a su cargo tareas antes a cargo del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores y de las comisiones estatales de vigilancia, con lo que los partidos ven ampliada nuevamente su esfera de acción, puesto que tienen representación en cada uno de estos organismos.

## XI. LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

### *1. Definición*

Bajo el tema de prerrogativas de los partidos, hay medidas que son estímulos para fortalecer a los partidos registrados. Respecto de las innovaciones apor-

tadas por el Código Federal Electoral en materia de partidos, es posible establecer que una de las más prometedoras es la creación de un sistema integral de financiamiento público de los partidos políticos que queda establecido como prerrogativa en la fracción IV del artículo 48, y es desarrollada en detalle por el artículo 61 que consta de ocho fracciones y que se analizará por separado.

## 2. *La participación de los partidos políticos en la radio y televisión*

La primera prerrogativa de los partidos políticos nacionales contenida en la fracción I del artículo 48 establece el acceso de dichas organizaciones en forma permanente a la radio y la televisión.

## 3. *La determinación libre del contenido de los programas*

La innovación en materia de radio y televisión es,

La inserción del segundo párrafo del artículo 49, que dice que cada partido determinará libremente el contenido de sus programas, los que deberán ceñirse al artículo 6o. constitucional y a lo que en particular establezcan las leyes de la materia. La anterior fracción garantiza a los partidos su derecho de expresión política dentro de los márgenes de los principios democráticos establecidos por la carta magna. Dicha disposición constituye un freno a la censura autoritaria o caprichosa que carezca de fundamento.

## 4. *La creación del programa especial conjunto*

Por otro lado, tenemos al artículo 57 que establece un cambio cuantitativo a diferencia del contenido cualitativo de la primera innovación. El anterior precepto establece que los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 52, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radio-difusión, para ser transmitido por Radio y Televisión dos veces al mes. Con la creación de este programa adicional, los partidos amplían sus posibilidades de expresión ante el electorado la vez que se fomenta la integración del sistema de partidos al realizarse conjuntamente por todos ellos.

## 5. *Funcionamiento del sistema de participación de los partidos en la Radio y la Televisión*

En México, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo men-

sual de quince minutos en cada uno de dichos medios de comunicación social. Asimismo, la duración de las transmisiones podrá ser incrementada en periodos electorales.

Además, cabe señalarse que el Código Federal establece que del tiempo estatal en la radio y la televisión, el destinado a los programas de los partidos tendrá preferencia en la estructuración de la programación general.

#### 6. Cobertura nacional y regional

Se establece asimismo que dichos programas se transmitirán en cobertura nacional. Con esta medida se asegura el máximo beneficio a los partidos en términos de auditorio potencial. En un afán de respetar las idiosincrasias regionales, se abre la posibilidad, previa solicitud del partido interesado, de transmitir programas de cobertura regional que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas nacionales.

#### 7. Producción y difusión de programas

Por otro lado, se establece que la Comisión de Radiodifusión será el organismo técnico encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos. Como es la tónica general del Código, se señala que cada uno de los partidos políticos tendrá derecho de acreditar ante la citada Comisión, a un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Es posible afirmar que el sistema propuesto por el Código Electoral Federal mexicano constituye una legislación de vanguardia que brinda tiempo igual a todos los partidos políticos nacionales sin distinción de fuerza electoral, lo que brinda posibilidades a los partidos nuevos o débiles de crecer dentro del sistema, en forma permanente (durante y entre campañas), sin limitaciones ideológicas declaradas o veladas.

## XII. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. Introducción

Probablemente el adelanto cualitativo más importante en materia de partidos en el nuevo Código lo constituye la implantación del sistema integral de financiamiento público de los partidos, lo que constituye un gran salto adelante en comparación con la anterior legislación electoral.

## 2. *Ventajas generales del sistema de financiamiento público*

Se han establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público. De esta manera, las ventajas fundamentales son tres:

### a. *Igualdad de oportunidades*

En primer término, se ha establecido que para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección, la única forma de aminorar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en detrimento de rivales no aliados al gran capital es equilibrando tal relación de fuerzas mediante fondos estatales.

### b. *Reducción del escepticismo*

En segundo término, la financiación estatal ayuda a dar prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo implementa y por ende a sus resultados, puesto que se reduce el escepticismo que surge cuando una sociedad duda acerca de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales.

### c. *Integración de los sistemas políticos*

Por último, el financiamiento público promueve la integración de los sistemas políticos. Porque entre más regulado se halle el aspecto financiero de los procesos electorales, más civilizada, más integrada será la contienda electoral.<sup>2</sup>

## 3. *Fundamentación del sistema de financiamiento*

La creación de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos basado en la fuerza electoral responde al hecho de que el voto emitido en un sistema político no sólo refleja la voluntad ciudadana de que determinado candidato o partido ocupe un puesto de elección popular o conduzca la política, sino que precisamente da la medida del apoyo económico que la sociedad civil está dispuesta a darle a un partido. En contraste, un sistema de financiamiento que distribuyera la ayuda económica equitativamente entre todos los partidos registrados —independientemente de su fuerza electoral— fomentaría la apatía, el inmovilismo, y los candidatos y partidos frívolos, amén de

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 171.

que constituye un desperdicio de recursos que en tiempos de crisis económica sería injustificable.<sup>3</sup>

#### 4. *Principios generales*

Así, podemos ahora pasar a analizar el sistema de financiamiento establecido por el Código. El artículo 61 del citado ordenamiento establece los puntos generales sobre la financiación estatal.

#### 5. *Complementariedad*

La financiación estatal tiene un carácter complementario. Con esta palabra se expresa que no es la única fuente de recursos disponible, pues los partidos pueden también recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones; así como de otras fuentes particulares, ya que no se prohíben éstas expresamente. Así, el legislador mexicano ha demostrado conocer la teoría e historia del derecho electoral comparado, puesto que en aquellos países donde se ha querido prohibir el financiamiento privado la legislación ha sido violada sistemáticamente.

#### 6. *Independencia del financiamiento indirecto*

Por último, el artículo 61 señala que el financiamiento público es independiente de las erogaciones que el gobierno haga para poder cumplir con las otras prerrogativas establecidas en favor de los partidos. Esto significa que junto al financiamiento directo que se dará a los partidos, éstos gozarán también indirectamente de apoyo económico en forma de participación en los medios de comunicación, del régimen fiscal privilegiado y de las franquicias postales y telegráficas.

#### 7. *Procedimientos para la determinación y asignación del financiamiento público*

La fracción I del artículo 61 establece que la Comisión Federal Electoral realizará estudios para determinar el costo promedio mínimo de una campaña para diputado. Dicha cantidad será multiplicada por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que se obtenga de la anterior operación será dividido en dos grandes porciones iguales. La primera será distribuida de acuerdo con los votos válidos

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 174.

obtenidos por cada partido en las últimas elecciones para diputados federales por mayoría, y la otra de acuerdo con el número de curules obtenidos en la última elección por cualquiera de los sistemas electorales. Cabe apuntar que la primera mitad se divide entre la votación efectiva para llegar al monto unitario por voto. Así, cada partido obtendrá dicho monto multiplicado por el número de votos alcanzado.

Por otro lado, la segunda mitad se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para llegar nuevamente al valor unitario por curul. Así, cada partido obtendrá la cifra resultante de multiplicar ese valor por su total de diputados. De esta manera, el gran total del financiamiento que corresponda a cada partido será distribuido en tres anualidades de 20, 30 y 50 por ciento de esa suma. El legislador, previendo el factor inflacionario presente en nuestra sociedad, establece que la Comisión Federal Electoral propondrá los incrementos necesarios a la segunda y tercera anualidad.

#### 8. *Porcentaje mínimo de votos requerido para acceder al sistema de financiamiento público*

La fracción VI del multicitado artículo establece un porcentaje mínimo de votos necesario para que un partido político nacional tenga acceso al sistema de financiamiento, que es el 1.5% de la votación nacional, sin importar que sus candidatos hayan obtenido curules de mayoría. El anterior porcentaje resulta ser bajo en términos comparativos con otros países donde se llega a exigir hasta el 10%. Sin embargo, para auspiciar el crecimiento de los partidos minoritarios en México y tomando en cuenta la etapa en que se encuentra el desarrollo de nuestro sistema de partidos, el legislador decidió establecer el porcentaje más bajo que se puede requerir de un partido para que tenga la representatividad de un sector de la sociedad digno de participar en una contienda de nivel nacional.

#### 9. *La rendición de cuentas*

Por último, como medida de control muy natural, la fracción VIII establece la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público. La anterior disposición constituye la única garantía de que los altos objetivos que se buscan con el establecimiento del sistema serán alcanzados plenamente.

## ANÁLISIS DE ALGUNAS INSTITUCIONES ELECTORALES SUSCEPTIBLES DE REFORMA FUTURA

### I. INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana ha reaccionado con sorpresa ante el resultado de las reformas político-electorales de 1989 aprobadas por el Congreso de la Unión. La oposición de izquierda, así como los críticos de la vida política nacional expresan su decepción porque no se eliminó la autocalificación, no se creó un tribunal electoral con decisión de última instancia, no se desestabilizó el control de los procesos electorales y no se estableció la representación proporcional pura. Pienso que, fríamente considerado, el esperar el anterior panorama es el resultado de mentes políticamente ingenuas y académicamente desconocedoras de la materia electoral. El hecho de que a raíz de los últimos procesos electorales las oposiciones avanzaran, no implicaba como consecuencia inmediata un desmoronamiento del sistema político. No podía ser por lógica política, ni convenía al país. El cambio político es paulatino, y así conviene a los intereses del pueblo. La gradualidad permite ajustes y acomodamientos necesarios en todo andamiaje político. El cambio abrupto sin condiciones adecuadas lleva al precipicio. Para nosotros, resultó lógico y esperable que una mayoría con experiencia no concediera graciosamente. Había que negociar, debatir y prepararse. Si la reforma en su etapa constitucional deja insatisfechos a algunos es porque en el debate, en la negociación política, en la formación de alianzas y en su actuar no hubo la inteligencia ni la preparación ni la fuerza para imponer otro proyecto. Así es la política. Ahora bien, lo importante en este momento es estar atentos a la dinámica que se da en el proceso de elaboración de la ley secundaria, del nuevo código o ley electoral federal. En este texto se detallará la que aún es bosquejo en la Constitución. Por ello es incluso prematuro emitir juicios valorativos definitivos sobre las bondades o defectos de las reformas a la carta magna. En la legislación ordinaria se determinarán con precisión las características del sistema electoral del México futuro, y al igual que con las reformas constitucionales, la ley electoral será aquella que responda a la compleja e intrincada red de variables políticas que componen el actual sistema político, no será —por supuesto— resultado de un vacío sin explicación.

### II. CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las principales interrogantes surgidas con motivo de la nueva reforma político-electoral de este año es el hecho de que dicha fase se abre a tan sólo poco más de dos años de que se publicó el Código Federal Electoral

de 1987. Lo anterior llama la atención, en primer término, en razón de que analizando la historia electoral de México, se puede observar que en épocas recientes los intervalos entre la estructuración de leyes electorales federales usualmente ha sido de cinco años a una década aproximadamente. Esta periodicidad obedecía al proceso de maduración política por el que ha pasado la sociedad mexicana. Es fácil observar que el Estado mexicano ha respondido ante la presión de la sociedad civil —reflejada en crisis políticas y económicas— con dosis de apertura político-electoral.

Sin embargo, la anterior situación se modificó a raíz de las elecciones del 6 de julio de 1988, en que ya no sólo las diversas oposiciones —como era de esperarse— reclamaban reformas electorales, sino que también el partido mayoritario, a través de sus representantes, demandaba cambios en una legislación comicial que encauzó las elecciones más competitivas del México contemporáneo. De esta forma, la brevedad del lapso transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral y su reforma a petición pluripartidista tiene su explicación principalmente en los siguientes factores: en primer término, el acceso —por parte de las oposiciones políticas— a un poder político en la Cámara de Diputados que no tenía antecedentes en el México moderno, y por lo cual ya no sólo emitirán una frágil voz de oposición, sino que en múltiples ocasiones determinarán la estructura y contenido de muchos de los textos legislativos del futuro, al menos por lo que respecta a la presente legislatura. Esta fuerte oposición reclama modificaciones electorales para eliminar obstáculos y procedimientos que según las declaraciones de sus propios militantes impidieron su conversión en mayoría absoluta. Por otro lado, el partido mayoritario busca conjugar un reagrupamiento interno con reformas electorales que le vuelvan a dar la hegemonía de anteriores décadas. Con toda objetividad es claro que ambas posiciones son legítimas dentro de un régimen de partidos que avanza en su democratización paulatinamente.

Debe destacarse que no necesariamente debe verse la próxima etapa de reforma político-electoral con suspicacia o desconfianza por acontecer ésta aproximadamente a dos años de la publicación del Código actualmente vigente, porque la dinámica política y social de un sistema político no es constante ni unidireccional, las variables sociales son múltiples y complejas y el derecho debe responder y adecuarse de ser necesario a la forma social. La reforma político-electoral ya concretada en cuanto al prefacio constitucional y pendiente en cuanto a la ley secundaria, deberá ser producto de la negociación, del diálogo y el consenso pluripartidista más que una herramienta de una gran mayoría que edifica sin presiones el perfil político de un país.

Las reformas político-electorales de 1986-1987 impulsaron a las minorías, y es de esperarse que estas mismas minorías ahora visiblemente fortalecidas logren contribuir a estructurar un régimen electoral aun más favorable para la

mayor democratización del sistema político. Por otro lado, por ser muchos de los temas electorales complejos en sus aspectos técnicos, es de esperarse que los representantes políticos que integran la actual legislatura manejen propuestas y temas realmente importantes para mejorar el actual sistema electoral. Naturalmente, la etapa legislativa deberá ser apoyada por las sugerencias del sector académico que en variadas ocasiones ha contribuido a los procesos de reforma política con proyectos originales y estructuras electorales tomadas —cuando es viable— del derecho comparado. La atención pública y la vigilancia partidaria han estado atentos al proceso que se dio en el Congreso, y del cual surgió ya la reforma electoral en su primera etapa en el nivel constitucional, porque de dicho proceso surgirá un cuerpo de normas que regulará y de hecho conformará el sistema político mexicano de los próximos años.

Sería ingenuo pensar en una reforma político-electoral que no respondiera a intereses del partido mayoritario. Quizá no sea lo más justo, pero en cualquier sociedad esta situación es el común denominador. No cabría esperar que un grupo político detentador del poder no persiguiera estructurar un régimen jurídico electoral para beneficiar sus propios intereses. Cuando dicha práctica se mantiene dentro de los márgenes de la legalidad y de la legitimidad, es lógico y natural. Lo mismo hacen las minorías al volverse mayorías. Cabe destacar aquí que una de las características que más incomodan de las ciencias sociales —la impredecibilidad de las conductas y fenómenos políticos— viene a ser un paliativo corrector de la anterior práctica cuando se abusa de ella. De esta manera, se han dado casos frecuentes, como el de Polonia, Chile, y en ciertos aspectos el de México, en donde la planeación electoral ha buscado obtener u orientar ciertos resultados electorales, con base en evaluaciones de la realidad político-social de una sociedad que a la postre ha venido a comportarse de manera distinta a los supuestos que sustentaban una estructura electoral elaborada que se ve rebasada por la dinámica social. Tales son los casos del referéndum chileno, de la extensión de la representación proporcional en México y de la estructura electoral polaca. Ahora bien, una vez conocidos los resultados, quizá no esperados por los “cerebros” de acuerdo con sus proyecciones iniciales, el sistema entra en una nueva etapa movido por las fuerzas de la dinámica social misma. De esta manera, a continuación analizaremos someramente algunos de los rubros electorales principales que se reformarán a nivel constitucional, de apoyarlas las legislaturas estatales, y de algunas propuestas de reforma que finalmente fueron descartadas por la Cámara de Diputados, pero que en su momento causaron inquietud por sus implicaciones respecto al sistema político-constitucional mexicano.

### III. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICA

#### 1. *Consideraciones generales*

La propuesta que pretendía una adición de una fracción XIX al artículo 107 de la Constitución, para hacer procedente el juicio de amparo en contra de determinaciones de trámite o de fondo que pongan fin al procedimiento y que sean dictadas por tribunales electorales u otros organismos comiciales, no fue viable debido básicamente a los mismos argumentos que justifican, por otro lado, la conservación del sistema de autocalificación electoral. No es conveniente abrir posibilidades de enfrentamiento entre poderes del gobierno federal como sería el caso si se hiciera procedente el juicio de amparo en materia política o se dejara la calificación electoral en manos de un órgano judicial. La medida provocaría un desgaste de energías entre los poderes Legislativo y Judicial que debilitaría al sistema político mexicano como tal y por ende al país. La materia política no debe ser competencia del Poder Judicial por su esencia misma. Por más que se busque definir claramente los límites de actuación del Poder Judicial, los actores, facultades, recursos, medios probatorios y demás elementos, la volatilidad política abriría siempre las puertas a las valoraciones “en conciencia” y no de derecho. La materia política, pues, y especialmente en nuestro país, es por su naturaleza polémica, proclive al conflicto social en gran escala y por ello sólo propia del Poder Legislativo mismo. Los riesgos de discusiones paralizantes, discusiones sobre “quórum”, enfrentamientos verbales entre presuntos diputados son riesgos de las democracias auténticas. La materia política, pues, sólo puede ser legítimamente tratada por la rama política del gobierno con la representación popular. Reza, pues, el dicho popular de que la ropa sucia se lava en casa. El proceso de calificación electoral incumbe tan sólo a los representantes políticos mismos. La seguridad y el control de su conducta está asegurada cuando el cuerpo es plural. Las dudas y necesidad de cambio se justificarían sólo en caso de una mayoría abrumadora que manejase el proceso a su antojo y en su favor. Sin embargo, como ya establecimos, la actual composición de la Cámara baja asegura por su misma pluralidad que la autocalificación es el menos malo de los sistemas a disposición del sistema político mexicano. Si el desarrollo y configuración de nuestro Poder Judicial fuesen distintos, quizá cabría pensar en un órgano judicial para la calificación. En la actualidad dicha posibilidad en nuestro país redundaría en perjuicios para la nación entera.

2. *Fundamentos legislativos y jurisdiccionales de la improcedencia del juicio de amparo en materia política (fracciones VII y VIII) del artículo 73 de la Ley de Amparo*

El criterio tradicional esgrimido en México para fundamentar la improcedencia del amparo en materia política descansa, como ya se afirmó en forma general en el rubro anterior, en la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado. La jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que el amparo no procede por violación de derechos políticos, citando como fundamentos que éstos no son garantías individuales (*Seminario Judicial de la Federación*. Ap. al Tomo CXVIII, Tesis 345. Tesis 89 de la Compilación 1917-1965, y tesis 87 del Apéndice 1975, Materia General). El criterio que sirve de base a esta afirmación de jurisprudencia es acertado en cuanto a teoría y técnica constitucional.<sup>4</sup> Así, son de naturaleza jurídica completamente distinta los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras que los primeros son facultades que un Estado democrático brinda a las personas que son ciudadanos, ya sea para intervenir, mediante la emisión de su parecer (voto activo), en la designación de los sujetos físicos que van a constituir un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos para tales posiciones (voto pasivo); las garantías individuales, por otro lado, son valladares jurídicos que el mismo Estado finca (autolimitación) para frenar su actividad en beneficio de los gobernados.<sup>5</sup> El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter circunstancial, cuando menos en su ejercicio; por otro lado, el derecho público individual (garantía individual) es permanente.<sup>6</sup> La garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional, basta que se viva dentro del territorio mexicano para que cualquier gobernado, *independientemente de su nacionalidad, estado o religión, entre otros elementos, sea titular de ella.*<sup>7</sup>

Por otro lado, debe establecerse que hay una diáfana diferencia entre “derechos del hombre” y “derechos del ciudadano”. Es claro que la posición de la persona humana como gobernado y como ciudadano es claramente diversa, por lo que no puede equipararse a la garantía individual con la prerrogativa política del ciudadano.<sup>8</sup>

Para ilustrar mejor la anterior afirmación, cabe recordar algunas de las ideas de Ignacio L. Vallarta sobre el presente rubro. Según este autor, el juicio de amparo no procede en materia política porque a la Suprema Corte y, en

<sup>4</sup> Burgoa, Ignacio, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1973.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 453-456.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Idem*.

general, al Poder Judicial Federal, no les incumbe juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades, que, después de todo, es sobre lo que versa toda violación en materia política electoral.

### 3. *Excepción a la improcedencia*

No obstante las anteriores afirmaciones en las que se establece la improcedencia del juicio de amparo en materia política, debe aclararse que existe una importante *regla jurisprudencial* que implica una trascendental excepción a dicho caso de inejecutabilidad de la acción constitucional, que establece que:

Aun y cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 346. Tesis 90 de la Compilación 1917-1965, y tesis 88 del Apéndice 1975, Materia General).

### 4. *Algunas ideas sobre la no-intervención del Poder Judicial en "cuestiones políticas" en los Estados Unidos de Norteamérica*

En el derecho constitucional de los Estados Unidos existe la llamada "Political Question Doctrine", como institución fundamental para la preservación de una adecuada división y equilibrio de poderes, y que puede servir de inspiración para apuntalar la argumentación en favor de la improcedencia del juicio de amparo en materia política. A continuación se hará referencia a la política general de aplicación de dicha doctrina, a los criterios para su aplicación y a su aplicación mediante la "técnica discrecional".

#### *A. Política general de aplicación y criterios de aplicación*

La regla que establece que una "cuestión política" no es materia del conocimiento de los tribunales federales requiere de entrada, el otorgamiento de un significado específico a la palabra "política". De esta forma, la doctrina no prohíbe que la Suprema Corte conozca y decida "casos políticos". Queda claro que muchas, si no la mayoría, de las ocasiones constitucionales tienen una connotación política en el sentido amplio de la palabra, puesto que tienen consecuencias políticas que incluyen, entre otras, la anulación de actos realizados por representantes políticos elegidos mediante el voto popular. Así por ejemplo, los casos de desegregación racial en el sistema escolar norte-

americano han tenido un gran impacto en la política norteamericana, pero no implicaban “cuestiones políticas” de carácter no-justificable.<sup>9</sup>

### B. Técnica discrecional

La doctrina de la “cuestión política” en los Estados Unidos opera primordialmente como una técnica discrecional por medio de la cual la Suprema Corte evita conocer y decidir sobre asuntos que se consideran como impropios para el conocimiento y determinación judiciales. Dicha naturaleza surge de:

a) Una clara delegación constitucional de autoridad a alguna agencia del gobierno que no sea parte del Poder Judicial Federal para pronunciar una decisión final sobre la cuestión.

b) Una falta de estándares o criterios legales manejables para resolver el asunto.

c) *La necesidad de que los tribunales respeten y brinden eficacia a las decisiones de las ramas (poderes) del gobierno en rango de igualdad que actúan dentro del área de su autoridad constitucional, con el fin de evitar situaciones embarazosas, confusiones o frustración de la política nacional.* En la aplicación de los anteriores criterios a un caso concreto, resulta claro que la doctrina de la cuestión política busca implementar y salvaguardar el principio de la división de poderes, mediante la exclusión del Poder Judicial de asuntos que pueden ser decididos más convenientemente por otras ramas (poderes) del gobierno.<sup>10</sup>

## IV. INICIATIVA PARA RECUPERAR EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL, MEDIANTE LA FACULTAD DE INVESTIGAR HECHOS QUE CONSTITUYAN VIOLACIONES AL VOTO PÚBLICO

Nuevamente, como en el caso de adición al artículo 107, la abolición de la autocalificación, así como la creación de un tribunal electoral, la presente propuesta no es viable por la naturaleza misma de la materia política. Con el afán de “judicializar” el proceso de calificación electoral, se entra en la posibilidad de crear más conflictos y situaciones de *impasse*, de los que pueden existir con el actual sistema de calificación electoral. Un sistema político, en su componente de régimen constitucional debe buscar resolver los conflictos que surgen de la realidad política, con la menor fricción política posible. En esto estarán de acuerdo todos los partidos. De ahí que las fórmulas deban buscar la solución expedita, negociada y *ad hoc* al sistema político de que se

<sup>9</sup> Van Alstyne, Arvo, *et al.*, *Sum and Substance of Constitutional Law*, Third Ed., CES, 1982, p. 39.

<sup>10</sup> *Idem.*

trate. En México hemos adoptado un sistema presidencial, un federalismo formal y un poder Legislativo bicamaral —entre otras instituciones— de los Estados Unidos, y si bien dichas instituciones tienen un sello particularmente mexicano, no es posible, por otro lado, por simple congruencia estructural, modificar el sistema de calificación electoral de nuestras elecciones a un sistema que no puede “operar” bajo un sistema presidencial y un Poder Legislativo como los que tenemos actualmente. Para que fuera viable un sistema de calificación de corte judicial, habría que modificar la estructura entera del sistema político mexicano, de la noche a la mañana por arte de una reforma constitucional. Esto, sencillamente no es factible. Para aclarar las anteriores ideas con el uso de una analogía tomemos el caso de un organismo vivo, al que no se le pueden extirpar ciertos órganos vitales y reemplazarlos por otros ya sea artificiales o naturales donados, sin ocasionar consecuencias negativas y a veces irreversibles en todo el funcionamiento del organismo. Para que la operación tenga posibilidades de éxito debe haber compatibilidad de estructuras genéticas, equivalencia de grupos sanguíneos, etcétera. De la misma manera, al cuerpo político no se le puede extirpar un órgano, para poner en su lugar otro que es incompatible con el sistema en general. En todo caso, los ensayos de cambio deben ser graduales y cuidadosamente meditados. Podrá parecer exagerado el uso de la anterior analogía, pero nosotros creemos que en tratándose de la “salud” del sistema político y por tanto de la nación, cualquier modificación estructural de importancia debe realizarse con cuidado y sin apresuramientos de conveniencias superficiales. Nuestro sistema político no es el ideal, siempre aspiramos a mejorar su “salud”, pero las reformas precipitadas a veces pueden minar dicha “salud” en perjuicio de la sociedad entera.

V. PROPUESTA PARA ADICIONAR A LA CONSTITUCIÓN UN TERCER PÁRRAFO A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 Y DE UNA FRACCIÓN VIII AL ARTÍCULO 116 (CUYO TEXTO QUEDARÍA COMO FRACCIÓN V Y LAS ACTUALES FRACCIONES V Y VI SE RECORRERÍAN EN SU NUMERACIÓN) PARA ESTABLECER LAS INSTITUCIONES DE INICIATIVA POPULAR, REFERÉNDUM Y REVOCACIÓN

1. *Consideraciones generales*

El derecho es un elemento esencial en cualquier forma de vida ordenada y civilizada; se entiende que básicamente es un asunto de mutuo acuerdo y acomodamiento para conveniencia y ventajas mutuas, y que su coercitividad respecto de los recalcitrantes es imperativa para el bienestar común. Sin embargo, una cosa es aceptar estas ideas, y otra el llevarlas a cabo. Las leyes no se hacen solas, y aun cuando hechas, no se autoaplican. Alguien tiene que

encargarse de llevar a cabo dichas tareas; de esta manera, surge la interrogante básica sobre quién debe ser el encargado de realizar esas tareas.<sup>11</sup> ¿Acaso todo el mundo debe tener “vela en el entierro”? O, por otro lado, ¿debe el trabajo ser delegado a otro grupo más pequeño de individuos?

Ahora bien, en vista de las anteriores consideraciones, un gobierno de una comunidad es un arreglo celebrado por sus miembros para su mutua conveniencia y beneficio; puede parecer apropiado que todo el mundo, o al menos todo adulto, tome parte en su operación. Tal plan nos conduciría a lo que en ocasiones conocemos como “democracia directa” o “democracia pura”, y a menudo se afirma que fue practicada en las antiguas ciudades-Estado griegas.<sup>12</sup> Es de dudarse, sin embargo, el que esta aseveración pueda ser confirmada. Aun y cuando se dejase fuera de consideración el hecho de que en estos Estados las mujeres, extranjeros, y esclavos, quienes conjuntamente constituían quizá cinco sextas partes de la población adulta, no eran considerados como ciudadanos, y no se les permitía tomar parte en el gobierno, por otra parte, existe también el hecho de que el cuerpo de ciudadanos aún era demasiado grande como para poder hablar de que gobernarán efectivamente todos. De acuerdo con Hattersley, la *ecclesia*, o asamblea popular compuesta por todos los ciudadanos adultos en Atenas,

se reunía cuarenta veces al año, aparte de las ocasiones especiales. Para unos cuantos propósitos específicos el quórum era de seis mil, pero la asistencia rara vez excedía los cinco mil, y se integraba usualmente con los habitantes más radicales de las zonas rurales.

Queda claro pues que la asistencia no era universal, y al parecer aquellos que sí acudían no eran totalmente típicos, ni siquiera de población adulta.<sup>13</sup>

Más allá de las anteriores consideraciones, existen dos factores que descartan cualquier noción relacionada con la idea de que los procesos de gobierno eran directa y efectivamente realizadas por la totalidad de los ciudadanos. En primer lugar, está el hecho de que una asamblea de cinco o seis mil personas es demasiado amplia para una efectiva conducción de asuntos, aun y cuando, sin el equipo moderno de micrófonos, se pensara que sus miembros pudieran escucharse hablar. En segundo lugar está el hecho de que muchas de las actividades gubernamentales desarrolladas en Atenas no eran ni siquiera nominalmente realizadas por la *ecclesia*, sino por otros cuerpos de personas más pequeños.<sup>14</sup> De esta manera, con comunidades a gran escala como los

<sup>11</sup> Ross, J. F. S., *Elections and Electors*, Londres, Eyre & Spottiswoode, 1955, p. 22.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> *Idem*.

Estados Unidos, el Reino Unido, Francia o México, queda claro que la “democracia directa” bajo el patrón griego está por completo fuera de toda consideración seria.

## 2. *El referéndum: viabilidad como forma de democracia directa efectiva*

Se ha sugerido en ocasiones que un buen sustituto con muchas ventajas propias se encuentra en el “referéndum”, que tiene una fama popular de proveer una forma de democracia directa aplicable a comunidades de cualquier tamaño. A primera vista parece muy prometedor. Es un instrumento por medio del cual todo ciudadano puede ser consultado sobre algún asunto, y puede expresar su opinión sobre el mismo de una manera sencilla y directa. ¿Qué podría ser más justo? ¿Qué podría ser más democrático?, desafortunadamente el expediente tiene defectos tan serios como para descalificarlo como un método general de gobierno.<sup>15</sup>

## 3. *Desventajas del referéndum*

La esencia del referéndum, por supuesto, es poner a la consideración de la ciudadanía en general una cuestión. Ahora bien, cualquier tonto puede hacer preguntas; pero hacer las preguntas “correctas”, y de la manera correcta, es otro asunto por completo distinto. La experiencia nos muestra que grandes números de personas malentienden aun las más simples cuestiones si existe la más mínima posibilidad de que así suceda. Se necesita de gran habilidad y cuidado para formular preguntas a prueba de fracasos y confusiones.<sup>16</sup> Lo que es más, estructurar preguntas sobre asuntos o cuestiones controvertidas requiere, además, un alto grado de integridad moral; ya que si el que formula la pregunta esencial carece de escrúpulos puede redactar la pregunta de tal manera que engañe al sujeto receptor (electorado), o bien sugerir una respuesta particular que el formulador de la pregunta desea obtener. En otras palabras, el referéndum ofrece demasiadas oportunidades de que surjan malentendidos o equívocos, por un lado, y de manipulaciones, por el otro, como para permitir su aceptación como un medio general adecuado para resolver cuestiones importantes de gobierno.<sup>17</sup>

Finalmente, aunado a las anteriores consideraciones tenemos que la conducción de los gobiernos contemporáneos es altamente complejo e involucra muchos procesos continuos: su dirección y control nunca pueden ser reducidos a una sencilla fórmula de preguntas y respuestas. Por último, existe otro obs-

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 24.

táculo fundamental respecto del referéndum, a saber: el rango relativamente limitado del conocimiento técnico y juicios valorativos del común del electorado.

VI. PROPUESTA PARA ADICIONAR Y REFORMAR LOS ARTÍCULOS 41, 60 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN, A FIN DE QUE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL CONSTITUYA UN ORGANISMO CONFIABLE QUE EJECUTE Y ASEGURE LA RECEPCIÓN Y DEBIDA CONTABILIZACIÓN DEL VOTO PÚBLICO

1. *Revalorización del concepto de responsabilidad estatal exclusiva en la conducción de las elecciones, y participación contributiva pero no corresponsable de los partidos políticos para evitar caer en la “partidocracia”*

Cuestiones técnicas que justifican la exclusividad estatal en la conducción del proceso electoral.

Los procesos electorales contemporáneos deben ser conducidos por el aparato estatal en virtud de la naturaleza de los mismos. Las elecciones constituyen indiscutiblemente una actividad del más alto interés público. La actividad política de una sociedad trasciende la posibilidad de un manejo privado. Sólo el Estado mismo está legitimado para conducir las elecciones. Cualquier otra entidad abriría las puertas de la desorganización, el abuso y la parcialidad. Por otro lado, la complejidad administrativa y técnica que implica el desarrollo de un proceso electoral contemporáneo requieren de un andamiaje organizativo que sólo el Estado mismo posee.

2. *Evolución de los conceptos de corresponsabilidad y de exclusividad estatal en la conducción de los procesos electorales*

Según el Código Federal Electoral de 1987 se estableció que la responsabilidad estatal en la conducción de las elecciones se compartía, configurando una corresponsabilidad con los partidos políticos y con la ciudadanía. Este concepto de corresponsabilidad buscó fortalecer a los partidos políticos de oposición dentro del sistema político mexicano y hacer más participativa a la ciudadanía. Dichas metas se obtuvieron. Sin embargo, también se pudo observar el desarrollo de una patología nociva para cualquier sistema político, y que es observable en otros países en las más variadas épocas: nos referimos a la “partidocracia”, condición de los sistemas políticos en donde el exceso de participación de estas entidades en los procesos electorales conduce a una democracia entre partidos, más que a una democracia de ciudadanos individuales. Esto es, se crea una verdadera dictadura de partidos. Esta situación tiene diversas consecuencias altamente negativas. En primer término, des-

vincula a la ciudadanía de la política, y desvirtúa el concepto constitucional clásico de soberanía. Por otro lado, concentra en manos de las oligarquías partidistas, de las elites dirigentes, un poder amplísimo que conduce inevitablemente a manejos sectarios de la administración pública, con los consecuentes fenómenos de corrupción, mala administración y estancamiento, cuando no retroceso, de la sociedad.

Así pues, los procesos electorales deben ser conducidos en exclusiva por el Estado con la colaboración partidaria y ciudadana en sus respectivas esferas naturales de actividad, y con independencia de cuál sea el partido en el poder.

VII. PROPUESTA PARA ADICIONAR Y REFORMAR EL ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL, COMO SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO, LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS Y LA EXPEDICIÓN DE UN DOCUMENTO ÚNICO QUE ECREDITE LA TITULARIDAD CIUDADANA CON EFECTOS DE CÉDULA DE IDENTIDAD, DE VALOR PROBATORIO EN CUALQUIER INSTANCIA

1. *Establecimiento de un servicio público electoral profesional*

Sólo en las más pequeñas y primitivas comunidades se da el caso de que cada familia, que no cada individuo, lleve a cabo todas las tareas que son necesarias para su bienestar, o incluso para su mera supervivencia. Conforme la comunidad va creciendo, y se desarrolla la civilización, la división del trabajo se hace indispensable. De esta manera, las familias, cuando ya no fabrican sus propios zapatos, ni construyen su propia casa ni hacen su propio pan, no tienen por qué sentirse amenazados en su independencia o coartados en su capacidad volitiva por el hecho de que dependen de artesanos especializados en dichas tareas. Mientras puedan conseguir el tipo de zapatos, casas o pan que requieren, el mero hecho de que alguien fuera del núcleo familiar los haga no afecta, pues, su independencia. Lo que se desea y requiere son los bienes en sí, no el esfuerzo y problemas surgidos en su producción. De hecho, la comunidad obtiene mejores zapatos, casas y pan, dejando su manufactura directa en manos de especialistas, de “profesionales”. Siempre y cuando la libertad de escoger no se limite indebidamente, la división del trabajo, expande, no limita, el espectro de actividades e intereses que se encuentran a disposición de hombres y mujeres, liberándolos de una carga fastidiosa de actividades.

Ahora bien, el caso del ciudadano es muy similar en relación con las tareas de gobierno. No tiene por qué sentirse limitado en su libertad individual, o personalidad, por el mero hecho de que confía a especialistas una serie de actividades. El experto en cuestiones de gobierno —como los expertos en la

manufactura de zapatos, la construcción de casas, etcétera—, llevan a cabo para el hombre o mujer común y corriente tareas, que bajo las condiciones modernas, no podrían llevar a cabo por sí mismos. Aunque nuevamente debe enfatizarse que debe presuponerse una razonable libertad individual de selección para el funcionamiento exitoso del sistema. De hecho, dicho factor es de mayor importancia en relación con cuestiones de gobierno, de lo que es en relación con los bienes antes citados.<sup>18</sup>

Debe quedar claro que la argumentación sostenida en los párrafos precedentes no busca sostener que los resultados de la división del trabajo son necesariamente buenos, sino que ante todo tal división es “inevitable e indispensable”, bajo las condiciones modernas del mundo, y que no tiene por qué llevar a efectos negativos respecto de los individuos involucrados si se realiza correctamente. Ahora bien, es en este punto donde debe preguntarse cuál es la forma correcta de organizar la citada división del trabajo. Habiendo decidido que no todos podemos participar directamente en las diversas tareas de gobierno, y que debemos confiarlas a una pequeña minoría de personas, debemos, acto seguido de establecer los mecanismos para su selección y control.<sup>19</sup>

Las anteriores afirmaciones apoyan la propuesta de “profesionalizar” el servicio público electoral, puesto que la realidad práctica electoral nos ha demostrado que la actividad comicial requiere de un personal altamente calificado, honorable y de carrera, para poder asegurar que los procesos electorales se desarrollen eficientemente y democráticamente. La meta ideal de la propuesta es que eventualmente se configure un servicio público electoral profesional imparcial —dentro de lo humanamente posible— e independiente de los vaivenes políticos. Para lograr esto se debe buscar que exista una “carrera” de funcionario electoral, bajo un esquema en donde dicho profesional no dependa ni de partidos ni del voto popular. Cabe apuntar que también deberán contemplarse los mecanismos de control para que dicho cuerpo de profesionales no se convierta en un “cuarto poder”. Por último, debe enfatizarse que el ciudadano común y corriente continuará jugando un papel fundamental en el desarrollo de los procesos electorales a nivel de casilla electoral, en donde su presencia es indispensable e insustituible. El esquema de profesionalización propuesto se refiere a la integración de los organismos electorales superiores, en donde las características de especialización técnica y permanencia son requisito *sine qua non* del éxito de cualquier sistema electoral democrático.

<sup>18</sup> Ross, *op. cit. supra* nota 11, p. 25.

<sup>19</sup> *Idem.*

VIII. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, PARA ESTABLECER EL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A CONTAR CON MEDIOS MODERNOS DE COMUNICACIÓN, MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES GRATUITAS DE RADIO Y TELEVISIÓN Y AUTORIZACIONES PARA PRODUCIR, ADQUIRIR O DIFUNDIR EL MATERIAL RESPECTIVO

*1. Participación de los partidos en los medios de comunicación masiva*

Indiscutiblemente el sistema establecido bajo el Código Federal Electoral para la difusión de propaganda política por parte de los partidos políticos es una legislación más avanzada y democrática que la anterior regulación sobre el tema y que incluso brinda posibilidades de participación auténticas para una oposición aun en etapa de desarrollo, puesto que se brinda en los espacios ya analizados tiempo igual a todos los partidos sin distinguo de fuerza electoral. Sin embargo, debe plantearse que a raíz del proceso electoral 1987-1988, se ha hecho evidente que la cobertura televisiva y radial fuera de los espacios mencionados requiere de diversas modificaciones de fondo.

A manera de ejemplo, convendría pensar en la estructuración de una legislación detallada que permita establecer criterios generales para determinar en qué consiste un programa de propaganda política en contraposición con lo que es propiamente una “noticia política”. Esto es, debe evitarse que los programas de noticias influyan en un proceso electoral al disfrazar lo que es una auténtica propaganda política como una cobertura informativa común y corriente. Esta idea debe ser considerada por todos los partidos políticos sin distinguo de ideología, incluyendo a la actual mayoría. Los medios de comunicación masiva deben gozar de la confianza pública respecto a su imparcialidad en los procesos electorales y la difusión de eventos políticos. De no existir certeza en dicha neutralidad, las parcialidades veladas incluso perjudican al grupo que se persigue favorecer, puesto que la ciudadanía ve con suspicacia todo lo que provenga de dichos medios. A largo plazo, pues, conviene más incluso a la mayoría —sea cual sea ésta— que los medios estén más allá del cuestionamiento público en términos generales.

Por otro lado, también existen propuesta en el sentido de establecer una legislación que contemplase una igualdad en el otorgamiento de tiempo de difusión de los partidos políticos ampliada a los medios de comunicación comerciales. Pensamos que respecto a esta propuesta existen sólidos argumentos que se pueden esgrimir en su contra. En este sentido, en gran parte de los países democráticos del mundo donde además, como en el nuestro, existen regímenes de economía mixta, existen tanto periódicos como canales y frecuencias de televisión y de radio abiertamente partidarios. Tal es el caso de Italia, por ejemplo, donde al abrirse el monopolio estatal sobre medios de

comunicación surgieron múltiples opciones privadas que se constituyeron en voceros de las más diversas corrientes y partidos políticos. A mayor abundamiento, el tratar artificialmente de imponer una igualdad de acceso de partidos a medios comerciales sería antinatural en tanto se está tratando de imponer a particulares concesionados opiniones y posiciones contrarias muchas veces a lo que dentro de su ejercicio de libertades públicas consagradas constitucionalmente, piensan y sostienen. De esta manera, se está ante una disyuntiva clara; si se desea legislar para que los medios comerciales observen la citada igualdad de acceso, se tendría primero que estatizar completamente la industria, de otra forma, no es factible, manteniendo el actual régimen mixto, imponer igualdad de programación política a concesionarios de la iniciativa privada que gozan de libertad para expresar su pensamiento libremente. Ahora bien, por otro lado, se podría pensar en prohibir la programación política en los medios masivos, que promoviera intereses partidarios aliados al gran capital. Esto es, no se puede, dentro de un régimen de libertades constitucionales, imponer igualdad de acceso a concesionarios privados, pero sí sería más factible prohibir cierto tipo de propaganda política disfrazada de noticia o comentario político, como ya se comentó anteriormente.

## 2. *Legislación comparada*

La legislación comparada permite el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación bajo distintos sistemas. Así, en la mayor parte de los países se permite el acceso a la televisión estatal y, en contados casos, se autoriza, simultáneamente, el acceso a la televisión privada. Por otro lado, en gran parte del mundo democrático el acceso a los medios de comunicación opera sólo durante los procesos electorales. En cuanto al financiamiento de la programación política, cabe apuntar que en la mayoría de los países democráticos el Estado subsidia sólo de manera parcial el acceso a los medios de comunicación social, cubriendo los gastos de difusión, pero no así los de producción. En relación con la cantidad de tiempo de que disponen los partidos políticos en los medios de comunicación social, debe señalarse que es proporcional a la votación obtenida en las últimas elecciones, o el número de curules con que cuenta cada partido en la Cámara de Diputados. Así, son pocos los sistemas que otorgan un acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación, independientemente de la fuerza de cada partido.

Las anteriores propuestas generales pueden y deben encontrar eco en una legislación electoral y de medios de comunicación masiva detallada que sea discutida y aprobada en el foro pluripartidista con base en la realidad mexicana y con apoyo en elementos de derecho comparado que puedan ser útiles. De lo contrario, la bondad de la legislación que ha abierto —indiscutible-

mente— las puertas de los medios de comunicación a las minorías políticas de México en una primera etapa, no fructificará plenamente.

**IX. PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTÍCULOS 50., PÁRRAFO 50. Y 35, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN, CON OBJETO DE GARANTIZAR LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN POLÍTICA Y CORRELATIVAMENTE PROHIBIR LA AFILIACIÓN CORPORATIVA O FORZOSA A PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICOS**

*1. Sistemas de afiliación: consideraciones generales*

Respecto a los sistemas de afiliación, conviene examinar los pros y los contras de la afiliación tanto colectiva como individual, y si ha de prohibirse expresamente alguna de estas formas de afiliación. En este sentido, surge la inquietud expresada por las oposiciones acerca de la afiliación colectiva y sin aparente consentimiento directo de los miembros de las organizaciones sociales, como los sindicatos o los miembros de la administración pública. También, bajo este rubro, cabe considerar que no siempre la afiliación colectiva asegura la votación favorable en bloque de un sector dado, lo cual acarrea más problemas políticos de los que resuelve. En todo caso la afiliación colectiva como instrumento electoral depende para su eficacia de la eficiente labor de proselitismo que desarrollan los partidos políticos, para lo cual cada partido debe analizar si su estructura interna y métodos de selección responden a las necesidades de su sociedad. Si las tareas de proselitismo se llevan a cabo en armonía con las necesidades sociales, la clientela electoral por necesidad aumenta y se fortalece en su sincera convicción.

En términos generales, no existe una regla escrita y universal sobre los criterios de afiliación partidista. Son los partidos y los sindicatos los que regulan su propia relación y los derechos que se les reconocen los facultan para que, a través de sus procesos internos de decisión, definan la forma, colectiva o individualizada, en que establecerán su relación para participar en política.

La participación de los sindicatos en la política a través de los partidos ha dependido de que:

1. La clase obrera en cada país y en cada circunstancia histórica defina que les es necesaria una participación más directa en los poderes públicos para la defensa de sus reivindicaciones fundamentales.

2. Los partidos políticos ofrezcan alternativas ideológicas adecuadas a los intereses de la clase obrera.

Intervenir en los procesos internos de decisión que sindicato y partidos desarrollan democráticamente, a través de convenciones, congresos y asambleas.

## 2. *Historia comparativa*

La relación entre sindicatos laborales y partidos ha seguido cursos muy distintos en las más diversas partes del mundo.

En buena parte de los países europeos la organización sindical pudo desarrollarse sólo gracias al apoyo de partidos políticos que dotaban a la demanda obrera de una proyección política de mayor alcance y fortaleza. En otras partes del mundo el sindicalismo organizado fue capaz de generar partidos como brazos para desarrollar movimientos político-laborales más amplios, ya relacionados con la lucha por el poder.

Hoy día rigen en el mundo sistemas diferentes de relaciones entre sindicatos y partidos. En Inglaterra y en algunos países escandinavos los sindicatos se afilian colectivamente al Partido Laborista o al Partido Social Demócrata de su país y los sindicatos, cooperativas y mutuas que se integran a ellos representan una afiliación mucho mayor que la de los miembros afiliados directamente.

En otros países, los dirigentes sindicales son al mismo tiempo dirigentes del partido; formal o informalmente la federación de sindicatos está representada en el comité ejecutivo del partido y viceversa.

**X. PROPUESTA DE ADICIÓN CONSTITUCIONAL A EFECTO DE QUE SE ESTABLEZCA EXPRESAMENTE LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR INDEBIDAMENTE LOS RECURSOS DEL ESTADO Y EL EMPLEO DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA FINES PARTIDISTAS.**

**ADICIÓN AL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO 5o., Y ARTÍCULO 109, PÁRRAFO 4**

Esta propuesta pretende desconocer “ingenuamente”, una de las reglas no escritas fundamentales de cualquier sistema político, que consiste en una inclinación “naturalmente humana”, por parte del grupo en el poder, de utilizar el aparato estatal hasta donde se puede dentro del Estado de derecho, para beneficiar sus posiciones políticas. En Estados Unidos, por ejemplo, el presidente en funciones usa el aparato estatal para comunicar sus preferencias y criterios a través de canales privilegiados como la radio y la televisión. Lo mismo sucede con los partidos a nivel congresional. Dichas prácticas se conocen como el “Patronage System”, y también como el “Spoils System”, esta última idea traducida al castellano como los frutos de la victoria —en este caso electoral—. Pensamos que mientras las sociedades compuestas por humanos falibles no vean modificada esencialmente la naturaleza humana, resultaría utópico, por usar un eufemismo, pretender regular jurídicamente un fenómeno político ligado a la naturaleza humana. Lo que sí es factible es regular aquellos aspectos que claramente constituyen actos de corrupción para obtener ventajas políticas que se salen del régimen de derecho que debe prevalecer en México.

## XI. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN, A FIN DE AUMENTAR EL NÚMERO DE MIEMBROS DEL SENADO Y ESTABLECER UN SISTEMA MIXTO EN SU ELECCIÓN

Las propuestas de ampliar el número de integrantes de la Cámara Alta responden a una inquietud largamente expresada por las oposiciones en México. Los argumentos largamente esgrimidos por los críticos del Senado sostienen que una ampliación en la integración del Senado y la inclusión del sistema electoral de representación proporcional en el mismo no desvirtúan el carácter equilibrador federalista que es su esencia. Las razones detrás de esta propuesta son múltiples; entre más importantes están el que no es posible sostener un desequilibrio en la composición de las dos cámaras, reflejándose en una pluralidad social expresada mediante el uso de la representación proporcional, y en otra el inquebrantable sistema de mayoría relativa de antaño. Debe, pues, modernizarse al Senado. Por otro lado, se busca revivir al Senado como auténtico contrapeso y corrector de desviaciones de la Cámara Baja. No será ya más figura decorativa electoral. Por otro lado, cabe apuntar que el uso de una dosis moderada de representación proporcional no romperá el equilibrio federalista, puesto que las entidades continuarán teniendo igualdad representativa.

Por último, habría que dejar bien claro que no obstante la conveniencia de abrir el Senado a la representación proporcional, esta ampliación debe tener en cuenta que el cuerpo senatorial fue originalmente concebido más pequeño que la Cámara con la representación eminentemente popular, *para que funcionara como un mecanismo contra la fuga pasional y las propuestas mal concebidas que provienen de un cuerpo más "tumultuoso" y juvenil*. Esta idea sigue vigente, por lo que la ampliación de la representación proporcional tiene como límite la conservación de una proporción adecuada *vis à vis* la Cámara Baja.

## ALGUNAS CONDICIONES NUEVAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

### I. INTRODUCCIÓN

Bajo el siguiente apartado haré referencia a algunas de las condiciones nuevas que caracterizan al sistema de partidos políticos en México surgidas tanto de la estructura electoral vigente, como de los resultados de los últimos procesos electorales —federales y locales—, y que no deben perderse de vista

para poder comprender cabalmente la dinámica que se dio en el proceso de reforma constitucional último.

## II. COOPERACIÓN PLURIPARTIDISTA

Una de las características fundamentales de los sistemas políticos democráticos genuinos es la competencia real por el poder de distintos partidos políticos. En México se da ya dicha competencia en forma razonable. Así, a partir de las últimas elecciones del 2 de julio en Baja California Norte —por ejemplo— se abren nuevas puertas al sistema político mexicano, nuevas puertas que le presentan nuevos retos. Sin embargo, dichos retos no están exentos de riesgos. Es en este sentido que para evitar dichos riesgos los partidos políticos deben actuar cooperando en la medida de lo posible en beneficio del interés nacional. La competencia partidaria por el poder es saludable para un sistema político, pero implica a la vez un cambio de actitudes que sustentan monopolios exclusivos de poder. Ahora bien, por otro lado, es conveniente resaltar que independientemente de los cuestionamientos hechos por otro lado a los resultados de las elecciones en Michoacán —tengan éstos fundamentos verificables empíricamente o no los tengan— lo que debe relatarse de todo este proceso político es que resulta indiscutible que en términos comparativos con la dinámica electoral de los últimos treinta años, las actuales condiciones formales y materiales permiten hablar de un avance paulatino, si bien arduo y plagado de lucha y conflicto. Pero esto es la regla en política, y de hecho en la mayor parte de las ocasiones la historia política de México y del mundo muestran que los cambios pacíficos, espontáneos, que son resultado de una lucha constante que se da mediante las coaliciones, alianzas, son más duraderos y estables que los cambios abruptos que en medio de torbellinos de violencia destruyen para perjuicio de todos. Esta afirmación no implica, por otro lado, que se proponga un conformismo anquilosador apático. Creemos que el paulatino avance en el perfeccionamiento de la joven democracia partidaria mexicana debe continuar ininterrumpido. De haber retroceso, tanto en la redacción de la legislación ordinaria como en los resultados electorales, se estará actuando a contrapelo del destino que la historia debe tener marcado para México.

## III. MAYORÍA Y OPOSICIÓN POLÍTICA

Los partidos políticos desempeñan distintos papeles y funciones en las sociedades según sean la mayoría en el poder o la o las oposiciones. Así, en el caso mexicano, tanto el PAN como el PRI deberán realizar ajustes en sus estrategias y funciones en términos de que ambos partidos llevarán a cabo en

Baja California, papeles distintos a los acostumbrados. Baja California es de esta manera un laboratorio político de gran importancia para el país. La oposición política madura busca la crítica constructiva y el control mediante dicha crítica de la gestión de la mayoría. La nueva mayoría, a su vez, se verá obligada a probar en los hechos que sus plataformas, proyectos y hombres en realidad responden a las necesidades sociales. Por otro lado, una oposición que obstruye, a largo plazo sólo obstruye el desarrollo del país. Igualmente, una nueva mayoría que fracase en el ejercicio del poder, no puede argumentar que se debe a la novatez. El ejercicio del poder requiere responsabilidad madura, y no hay espacio ni justificación para la negligencia o la incompetencia.

#### IV. DISFUNCIONES DE LA ESTRUCTURA INTERNA PARTIDARIA

La derrota electoral es, por regla general una disfunción orgánica de un partido. Así, o los programas, plataformas o candidatos no responden a las necesidades locales del electorado, o la ideología sustentada no concuerda con la del cuerpo electoral. No se discute que en otros sistemas políticos la derrota electoral puede obedecer a móviles más caprichosos del electorado sin vinculación con la actividad propia de un partido, sino más bien con un movimiento pendular que busca el cambio. Sin embargo, en las jóvenes democracias la derrota electoral está vinculada con las estructuras del órgano partidario y su proyección hacia el exterior. Este es el caso de las elecciones en Baja California. Si el PRI se autoanaliza sería profundamente concluírá que sus estructuras internas responden a las necesidades dinámicas de la sociedad mexicana. Partido que se estanca, declina. Partido que se renueva, perdura.

#### PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS

Uno de los temas que más requiere de reforma respecto al sistema político mexicano es el de los sistemas utilizados para seleccionar internamente a los candidatos de los partidos a los diversos puestos de elección popular que existen en México. Resulta claro que en el pasado reciente dichos procesos de selección no han dado siempre como resultado la selección de los mejores hombres del país. De ahí la necesidad de establecer un sistema de selección interna que permita desechar a los candidatos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes, que son un lujo que México —actualmente intentando recuperarse de una crisis económica devastadora de los esfuerzos nacionales en la que dos presidentes nefastos lo hundieron de 1970 hasta 1982— no puede darse.