

REFORMAS ELECTORALES LOCALES EN 1996. UNA VISIÓN A VUELO DE PÁJARO*

LUIS FARÍAS MACKEY

Universidad Nacional Autónoma de México

Nuestra generación podrá llegar a ser conocida como la generación de las reformas electorales. Éstas nos han acompañado, casi ininterrumpidamente, desde la de los diputados de minoría en 1963. Sin embargo, no todas las reformas tienen el mismo peso ni su acento permanece sobre la misma temática. La de 1996 se caracteriza por haberse abocado a órganos electorales, términos de la competencia y medios de impugnación, dejando descansar —según parece por haber alcanzado un considerable grado de perfeccionamiento— a los instrumentos y procedimientos electorales.

No obstante lo permanente de las reformas, en lo electoral prevalecen un gran desconocimiento y una profunda confusión. Uno de los fenómenos que así lo acreditan es la facilidad con que la opinión pública en general, e inclusive uno que otro especialista, confunden los procesos locales con los federales. En no pocas ocasiones los avances logrados en los segundos se ven opacados por las deficiencias presentes aún en los primeros, sin que se logre entender que se trata de procesos, reglas, procedimientos y autoridades diferentes. Debido en buena medida a ello, pero principalmente a la disparidad de condiciones que enfrentaban los partidos nacionales en las elecciones locales, desde 1991 se alzaron voces demandando que las conquistas en materia electoral federal se llevaran, con las adaptaciones correspondientes, a las legislaciones locales. Para 1995 estas voces lograron integrar una consistente demanda que halló respuesta constitucional en la reforma federal de 1996, con la introducción de principios constitucionales electorales a observar por las legislaciones de los estados (fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República), y el retiro de la excepción para no conocer de materia elec-

toral en la acción de inconstitucionalidad, por contradicción de una norma general con la Constitución.

El articulado transitorio de la reforma constitucional fija a los estados dos plazos para incorporar a sus legislaciones estos principios electorales: aquellos que inicien sus procesos electorales el primero de enero de 1997 o antes disponen de un año a partir de la conclusión de éstos. Los que no se encuentren en tal supuesto cuentan con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

En nuestra “fiebre reformera” ha venido siendo costumbre que los estados adopten, a veces con cuidado y técnica jurídica, a veces sin esmero, con simples adaptaciones extralógicas o la mera intención de estar a la moda, figuras introducidas en la legislación federal. Como lo iremos anotando, en 1996 algunos ordenamientos electorales locales, además de acatar los principios constitucionales electorales, copiaron de mejor o peor manera una u otra de las novedades introducidas en la legislación electoral federal.

Aquí presentamos un somero ejercicio sobre las legislaciones electorales locales reformadas en 1996. Algunas son anteriores a la federal, otras fueron simultáneas y otras posteriores. Mientras esto se escribe, varias entidades están en pleno proceso legislativo; tal es el caso de Guanajuato, cuya reforma constitucional se publica en enero de 1997. De cualquier manera, éste es sólo un primer y modesto paso en un afán que requerirá que todos los estados actualicen sus normas comiciales, además de una investigación más profunda.

Las reformas a la Constitución General de la República entraron en vigor el 23 de agosto y las reformas a diversos ordenamientos legales en materia electoral¹ el 22 de noviembre, ambos de 1996. Como se puede observar (Cuadro 1), las reformas legal en Sonora y

CUADRO 1
LEGISLACIONES REVISADAS

Entidad	Reformas Constitucional	Reformas Legal
Sonora	Nov-96	Jun-96
México	Feb-95	Abr-96
Colima	Sep-96	Nov-96
Querétaro	Sep-96	Dic-96
Morelos	Oct-96	Nov-96
Nuevo León	Oct-96	Dic-96
San Luis Potosí	Nov-96	Dic-96
Campeche	Nov-96	Ene-97
Tabasco	Dic-96	Dic-96

constitucional y legal en el Estado de México fueron anteriores a ellas; el resto de los estados las realizaron después y, por ende, consideran y adoptan muchas de sus figuras y mecanismos. Si bien Sonora tiene una reforma constitucional de noviembre de 1996 (posterior a la legal), no modificó mayormente sus contenidos electorales.

Ante la posibilidad de analizar detallada, jurídica y puntualmente tantos ordenamientos en un espacio tan corto y en una publicación no especializada en derecho, se optó por evitar la filigrana legal que tanto embelesa a los especialistas en derecho electoral, pero que poca

importancia reviste para el público profano, y resaltar sólo aquellos aspectos que guardan mayor relevancia en relación con las reformas de orden federal, así como hacerlo, hasta donde fue posible, prescindiendo de un lenguaje jurídico especializado y buscando una presentación breve y accesible.

Primero analizaremos qué estados llevaron a sus legislaciones los principios constitucionales electorales, y luego veremos temáticamente qué estados y cómo adoptaron las principales novedades de nuestra legislación federal.

Principios constitucionales electorales

En el cuadro 2 puede observarse que prácticamente todas las entidades analizadas integraron en sus legislaciones los principios constitucionales electorales, aunque, como se verá más adelante, con implantación, funcionamiento y reglamentación diferentes.

El Estado de México no fija en su legislación ninguna limitante para las aportaciones pecuniarias, ni a su total, ni a las que individualmente pueda entregar una persona física o moral. Sin embargo hay que recordar que, por iniciar su proceso electoral el primero de enero de 1997, dispone hasta de un año contado a partir de la conclusión de éste para ajustar su legislación.

CUADRO 2
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ELECTORALES OBSERVADOS

Principio	Son.	Mex.	Col.	Qro.	Mor.	NL	SLP	Camp.	Tab.
Sufragio universal, libre, secreto y directo	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Autonomía funcional e independencia en decisiones de órganos electorales administrativo y jurisdiccional	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sistema de medios de impugnación en materia electoral	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Plazos convenientes para desahogo de instancias impugnativas	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Principio de definitividad de etapas del proceso	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Financiamiento público para actividades ordinarias permanentes	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Financiamiento público para la obtención del voto	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Condiciones de equidad en medios de comunicación social	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Límites a gastos de campaña	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Límites a aportaciones pecuniarias	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Control y vigilancia de origen y destino recursos partidos	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sanciones por violaciones a topes, aportaciones e informes contables	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Delitos y sanciones en materia electoral	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Veamos ahora algunos de los temas más sobresalientes de las reformas de 1996 y su reflejo en las legislaciones locales.

CUADRO 3 DERECHOS POLÍTICOS

	Son.	Mex.	Col.	Qro.	Mor.	NL	SLP	Camp.	Tab.
Afiliación libre e individual	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Asociación individual

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó un anexo reclamo del Partido Acción Nacional contra el corporativismo, en el sentido de que el derecho de asociación política se ejercitase individualmente. En anteriores reformas este partido había logrado, con igual propósito, que se incluyese en el texto constitucional que tal derecho debía ejercitarse libremente, alegando entonces el legislador priista, y no sin cierta lógica, que ello implicaba, de suyo, lo individual. No obstante, ahora esta característica se explicita.

En el precepto en cuestión² también se introduce una modificación que, hasta donde alcanzo a observar, ha pasado mayormente inadvertida: son prerrogativas del ciudadano, entre otras, “asociarse individual y libremente para tomar parte *en forma pacífica* en los asuntos políticos del país”. Anteriormente el texto decía: son prerrogativas “asociarse libre y pacíficamente”, hoy la asociación es individual y libre; lo que debe ser pacífico es la forma de tomar parte en los asuntos políticos del país. Es un derecho ciudadano asociarse políticamente, derecho que debe ejercitarse individual y libremente, y que puede tener por objeto tomar parte en los asuntos políticos del país. Sin embargo, en los términos en que se redactó la fracción mencionada dicha participación debe ser pacífica.

Estas precisiones (Cuadro 3) fueron recogidas por las reformas en los estados, a excepción de Sonora y México, por haber sido anteriores a dichas reformas.

Agrupaciones políticas

Ya que hablamos del derecho de asociación, comentemos sobre las agrupaciones políticas (Anexo 1). Nuestro sistema de partidos, por un lado, no está totalmente consolidado pero, por otro, los requisitos para consti-

tuir un partido, si bien no son algo fuera de lo normal para una población de casi 100 millones, sí implican un gran salto para una organización regional o para quien pretenda constituirse a partir de cero. Por ello se rescató la figura de las agrupaciones políticas, antes llamadas asociaciones.³ El COFIPPE las reglamenta exigiéndoles siete mil asociados, sin determinar ninguna distribución especial en el territorio; es decir, pueden concentrarse en un solo municipio. Así mismo, debe ser un órgano de carácter nacional, con delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas y documentos básicos. Gozan de financiamiento público, prerrogativas fiscales y derecho a suscribir con “un partido” —no pueden hacerlo con coaliciones— un acuerdo de participación para lanzar candidatos. Están obligadas a comprobar gastos e informar el origen y destino de todos sus recursos.

Obvio es señalar que siempre es posible pervertir la bondad de un propósito legislativo; en este caso habremos de ver organizaciones ciudadanas que vendrán a enriquecer el espectro político, que coadyuvarán al desarrollo democrático, que revitalizarán y enaltecerán el debate, y que modernizarán y ventilarán las formas de participación cívica; pero también hemos de atestiguar la formación de agrupaciones que medren con nuestro tránsito democrático y otras que sólo se expliquen lesionándolo.

Sonora, México, Morelos y San Luis Potosí no incluyeron la figura de agrupación política en sus legislaciones; el resto de las entidades estudiadas sí. Destacan Tabasco y Campeche por exigir una afiliación de 6 mil y 2 mil miembros respectivamente, cuando, para el caso del primero, el requisito a nivel nacional es de 7 mil y, por lo que corresponde al segundo, su Lista Nominal de Electores es de apenas 300 mil ciudadanos. No se les otorga financiamiento público en Colima, Querétaro y Nuevo León.

En esta última entidad, donde se les designa como asociaciones políticas, no se permiten además los acuerdos de participación para lanzar candidatos; más aún, se establece que no tienen por objeto participar en procesos electorales sino discutir, analizar, proponer y facilitar las soluciones a problemas económicos, políticos y sociales de la entidad. No obstante la importancia que lo anterior pueda tener para los neoloneses, se antoja remoto que alguien quiera fundar una agrupación estatal sin contar con un mínimo de incentivos. Sorprende por igual que se castigue con negativa o pérdida de registro la falsificación de datos de membresía, sin especificar al menos qué datos y en qué porcentaje. Este vacío puede llevar a que por un error

en el número del interior de la dirección de un afiliado, o en la inclusión de su segundo o tercer nombre de pila, se niegue el registro a una asociación, evento que, inclusive, podría ser inducido para causar perjuicio e indefensión al solicitante.

Finalmente en Colima, donde también se les denomina asociaciones políticas, encontramos que por falta de técnica legislativa no existe prohibición expresa de alianzas con coaliciones, aunque puede colegirse del texto que las autoriza con “un partido político”.

Financiamiento público

Veamos a vuelo de pájaro las reformas al COFIPE en esta materia, para luego compararlas con las reformas locales. El COFIPE reproduce el precepto constitucional de prevalencia del financiamiento público por sobre el privado y regula éste en tres tipos. Recordemos que la Constitución sólo señala dos formas de financiamiento público: 1) para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y 2) para la obtención del voto. Establece además, pero calificándolo de reintegro, un reembolso de un porcentaje de gastos anuales en determinadas actividades. No obstante ello, para el legislador ordinario los tres renglones salen de la misma bolsa y son financiamiento público.

El renglón para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se determina anualmente considerando los costos mínimos de campaña para presidente, senadores y diputados. El costo mínimo de la

campaña para diputado se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos representados en la Cámara; el de senador por el total de senadores a elegir y por los partidos con presencia en el Senado. En el caso del presidente de la República, el costo mínimo de la campaña para diputado se multiplica por 300 diputados de mayoría, se divide entre los días que dura una campaña de diputado por este principio y se multiplica por los días que dura una de presidente. La suma de los tres conceptos es el financiamiento público total anual para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos. Un 30% de este renglón se distribuye en partes iguales y el 70% según el porcentaje de cada partido en la votación nacional emitida de la última elección de diputados.

En año electoral los partidos reciben adicionalmente una cantidad igual a la anterior por el renglón de gastos de campaña (obtención del voto).

Finalmente reciben también, para actividades específicas de interés público —nosotros, para abreviar, las hemos denominado de desarrollo político—, un reembolso de gastos que no podrá ser superior al 75% de lo erogado por los partidos.

Veamos ahora los estados.

Sonora

Su financiamiento público es igual a 5200 veces el salario mínimo de la región y se aplica en dos partes:

CUADRO 4
FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Tipo de financiamiento	Sonora	México	Colima	Querétaro	Morelos	N.L.	S.L.P.	Camp.	Tab.
Prevalencia del financiamiento público	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Para actividades ordinarias	Ver texto	Ver texto	Sí	Sí	Sí	Sí	Ver texto	Sí	Sí
Para la obtención del voto (un tanto igual al de actividades ordinarias)	Ver texto	Ver texto	Sí	No	Sí	Sí	Ver texto	Sí	Sí
Reembolso anual de un porcentaje de gastos en desarrollo político	Ver texto	Ver texto	15% del monto de actividades ordinarias fijo anual	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Distribución: 30% igualitario y 70% proporcional	Ver texto	Ver texto	50% y 50%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

1. Un financiamiento público ordinario, equivalente al 20% del monto global, del cual se reparte un 70% en forma igualitaria y un 30% de manera proporcional.
2. Un financiamiento público complementario, equivalente al 80% restante del monto global, que se distribuye de la siguiente manera:
 - a) Un 5% en partes iguales en relación con la población del estado.
 - b) Un 20% en relación con el número total de candidatos que registren los partidos, el cual se aplica en dos partes:
 - Un 50% en relación con el número total de candidatos registrados.
 - Un 50% en relación con la población que comprendan las candidaturas registradas para ayuntamientos.
 - a) Un 70% en proporción a la votación obtenida en las elecciones donde se hayan registrado candidatos para ayuntamientos en el último proceso ordinario.
 - b) Un 5% en relación inversa proporcional a la votación obtenida donde se hayan registrado candidatos para ayuntamientos en el último proceso electoral ordinario.

En el proceso electoral se reparte adicionalmente un 10% del monto global para gastos de capacitación política, en relación con la población total del estado. Finalmente, con un sistema aún más abigarrado, se otorgan financiamientos para el desarrollo de partidos, para el proceso electoral, por acreditar organización y representación territorial y para gastos de difusión, propaganda, movilización y participación electoral.

Estado de México

El financiamiento público se calcula trianualmente, multiplicando el 50% del salario mínimo vigente en la capital del estado por el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores en la última elección ordinaria de diputados. Se reparte 30% en partes iguales y 70% proporcionalmente. La proporción se calcula dividiendo ese 70% entre la última votación efectiva de diputados de mayoría relativa (MR); el resultado arroja el “valor unitario del voto”, que se multiplica por los votos obtenidos por cada partido en esa elección y da como resultado la proporción para el reparto.

Si en el trienio hay elección para gobernador, el total del financiamiento se reparte en un 40% cada año de los dos en que hay proceso electoral, y en un 20% en el que no. De no haber en ese periodo elección de gobernador, se reparte en un 60% en el año electoral y en dos veintes por ciento en cada uno de los otros dos.

Colima

El cálculo es trianual, multiplicando el 50% del salario mínimo vigente en su capital por el número de ciudadanos en su Lista Nominal de Electores al día 30 de abril del año de la elección, al final del cual se realiza la operación. Su reparto es un 50% igualitario y otro proporcional a la última elección de diputados. Cada año, en atención al índice inflacionario, se ajusta el financiamiento. Durante el proceso electoral se recibe una cantidad adicional igual a la que corresponde a ese año. Hay un reembolso anual de un 15% fijo de sus gastos en actividades de desarrollo político.

Querétaro

Se hace un calculo trianual, efectuado en los cuatro siguientes meses a la última elección ordinaria, multiplicando el 50% del salario mínimo vigente en el estado por el número de ciudadanos en la Lista Nominal de Electores. El 30% tiene un reparto igualitario y con el 70% restante se computa el valor unitario del voto (monto del 70% entre la votación total efectiva de diputados de MR), y con éste la proporcionalidad por partido (valor unitario por votación válida de cada partido).

Del monto total se reparte un 20% el primer año, un 30% el segundo y un 50% en el electoral. Si un partido no registra candidatos a diputados, ayuntamientos o, en su caso, gobernador, se le reduce su financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la Lista Nominal que corresponda al distrito, municipio o estado, según se trate.

Morelos

El financiamiento público puede ser en efectivo o en especie. Se calcula multiplicando el Padrón Electoral por un porcentaje entre el 20% y el 30% del salario mínimo vigente en la entidad. En lo demás sigue la legislación

federal, con dos salvedades: no se señala de qué elección debe tratarse para fijar el porcentaje de proporcionalidad en el reparto del 70% del financiamiento para actividades ordinarias, y no hay reembolso de gastos de desarrollo político.

Nuevo León

El financiamiento público resulta de multiplicar el 20% del salario mínimo vigente en Monterrey por el número de ciudadanos registrados en la Lista Nominal. En todo lo demás es similar al COFIPE. El rubro de actividades ordinarias se indexa ¡trimestralmente! con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

San Luis Potosí

San Luis merece una mención especial. Su financiamiento es trianual, y se calcula multiplicando el 70% del salario mínimo vigente en la capital por el total de ciudadanos en su Lista Nominal de la última elección de diputados; se distribuye en anualidades del 20% en los dos años sin proceso electoral y 60% en año de elecciones. No obstante, fue tal la prisa del copista del COFIPE que incluyó en una referencia el financiamiento de actividades ordinarias permanentes y de gastos de campaña, cuando estas figuras no existen en su legislación.

Del monto por repartir, 30% se entrega en partes iguales y el resto se divide en mitades; la primera se entrega de manera proporcional a la última votación para diputados y la segunda de manera proporcional

a la última votación para ayuntamientos. No existe reembolso por gastos de desarrollo político.

Campache y Tabasco

Estas entidades siguen casi al pie de la letra la mecánica y el texto del COFIPE. Campeche se distingue por tener un renglón para financiar la comunicación social y Tabasco uno para el rubro de reembolso. Se establece como límite el 15% de lo que reciba el partido correspondiente por actividades ordinarias.

Límite a aportaciones

Los principios constitucionales electorales a que deben ajustarse los estados (Art. 116 constitucional) ordenan fijar “los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes”, no la suma total de ellas. El precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados se halla en el artículo 41 de la Carta Magna y es de observancia para los procesos federales. Es así como en el COFIPE se fijan dos tipos de topes para el financiamiento privado: uno anual para el “total de las aportaciones en dinero de sus simpatizantes”, equivalente al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias a todos los partidos; y otro, también anual, para las aportaciones en dinero de “cada persona física o moral simpatizante”, que es del orden de 0.05% del mismo monto.

En el cuadro 5 observamos como sólo Colima, Campeche y Tabasco establecen un límite para la suma total

CUADRO 5
FINANCIAMIENTO PRIVADO

	Son.	Méx.	Col.	Qro.	Mor.	NL	SLP	Camp.	Tab.
Límite al total de aportaciones	No	No	10% Fin. Púb. de part. c/ mayoría	NO	99.99% Fin. público	No	No	10% Fin. público	10%Fin. público
Límite aportaciones persona física	2% Fin. público	No	0.025% Fin. público	2500 veces	0.5% Fin. público	Lo fija autoridad	2% Fin. público	0.05% Fin. público	0.05% Fin. público
Límite aportaciones persona moral	5% Fin. público	No	0.05% . Fin público	25000. veces	0.5% Fin. público	Lo fija autoridad	5% Fin. público	0.05% Fin. público	0.05% Fin. público

de las aportaciones. Morelos, habiendo adoptado el principio de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, no cerró el círculo y dejó sin establecer un tope para el segundo, por lo que hace que su límite natural sea el 99.99% del primero, es decir, inoperante.

Valga señalar que quienes no han establecido un tope para el total de las aportaciones cumplen con los términos del artículo 116 constitucional, mas no han resuelto uno de los temas de mayor centralidad política del momento y del futuro inmediato.

Todos los estados, con excepción del de México, han fijado límites para las aportaciones individuales de personas físicas y morales. El Estado de México cuenta con un año, después de concluir su actual proceso electoral, para hacerlo.

Sistema electoral

Este tema requiere un preámbulo. En nuestra legislación federal existen dos candados dentro del sistema electoral en el caso de diputados: ningún partido puede contar con más de 300 diputados por ambos principios y se aplica una cláusula de gobernabilidad al revés. Se conoce como cláusula de gobernabilidad a la operación por la cual al partido que obtenga la mayoría relativa de votos se le asignan diputados de representación proporcional (RP) hasta que alcance la mayoría absoluta de curules. Independientemente de las razones políticas que se puedan aducir en defensa de ella, la cláusula ha sido motivo de gran encono nacional y ha caído en el desprecio internacional. No obstante, ésta se conserva, disfrazada y atemperada, bajo un esquema que

planteó el problema al revés: primero se fijó el peor escenario para el PRI y sobre él se construyó una fórmula *ad hoc* para garantizarle mayoría absoluta en la Cámara. El peor escenario priista para 1997, según sus cálculos, es de 165 diputados MR y 43% de la votación, sobre él se diseñó una fórmula *ad hoc* que limita en no más de ocho puntos porcentuales la sobrerrepresentación del porcentaje de curules por sobre el de votos.

Se cual sea el desenlace del 97, no se necesita ser pitoniso para prever una inminente reforma a esta reforma "definitiva".

De los estados estudiados lo que más resalta es precisamente la disparidad que existe en los márgenes de sobrerrepresentación. En Sonora, por ejemplo, al partido que logre el 60% o más de la votación con un porcentaje de constancias de mayoría inferior a éste, se le otorgan diputaciones RP hasta alcanzar 21 diputados por ambos principios, equivalentes al 63.64% de curules; pero si alcanza el 59% de la votación y menos de 17 mayorías, sólo tiene derecho a que se le otorguen hasta 17 diputados por ambos principios, que equivalen al 51.5% de curules.

Morelos y Nuevo León son en esto los más escandalosos. En el primero, quien alcance 9 diputaciones MR (30% curules), sin importar su votación, tiene derecho hasta a 18 diputados por ambos principios (60% curules). En el segundo, el máximo de diputados de representación proporcional que un partido puede obtener es de 14, que representan el 33.33% del total de la Cámara, pero que en función de la votación del partido al que se le asignen pueden representar un porcentaje superior de sobrerrepresentación.

En San Luis Potosí se implantan tres esquemas: con mayoría absoluta de votos y constancias de mayoría

CUADRO 6
SISTEMA ELECTORAL PARA ELEGIR CONGRESO

	Sonora	México	Colima	Querétaro	Morelos	Nuevo León	San Luis Potosí	Campeche	Tabasco
Mixto con predominante mayoritario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Porcentaje umbral para RP	3	1.5	1.5	2	3	1.5	3	2	1.5
Dip. MR	21	45	12	15	18	26	15	21	18
Dip. RP	12	30	8	10	12	16	12	14	13
Máximo diputados ambos principios por partido	21	49	12	16	18	26	16	21	20
Porcentaje que representa	63.64	65	60	64	60	61.90	59.26	60	64.52
Porcentaje máximo sobrerrepresentación	3.64	6	10	4	30	14 Dip. RP	26 o +	8	10

(51%), se otorga hasta un 59% de curules; con mayoría absoluta de votos pero menos de la mitad de constancias, hasta el 55% de la Cámara; y con mayoría relativa de votos y distritos, por ejemplo un 27% de votos, hasta el 51.85% del total de diputados. Si sólo son dos los partidos en la contienda, se asignan únicamente ocho diputaciones de representación proporcional; si sólo un partido registra candidatos, no se asignará diputado por este principio.

Finalmente, el método de asignación merece un comentario. En Sonora las listas de representación proporcional son determinadas por cada partido considerando a sus candidatos de mayoría relativa que no lograron triunfar y hasta cinco propuestas adicionales. En México la primera diputación de RP se asigna a la fórmula de MR perdedora con mayor porcentaje de votación en su partido, luego la primera fórmula de candidatos en su lista de RP, posteriormente la fórmula de MR que siga en porcentaje y la segunda de la lista, y así sucesivamente. En Querétaro los partidos pueden optar por integrar sus listas, por que el Consejo las integre con sus candidatos de mayoría perdedores en atención a su votación, o por una mezcla de ambas listas. En Nuevo León se asignan a los candidatos de mayoría perdedores en orden decreciente de su votación.

Estos sistemas son una forma de darle la vuelta a disposiciones legales, de suyo inconstitucionales, que prohíben registrar, o lo permiten en número reducido, a un candidato para diversos cargos en una misma elección (diputado y senador al Congreso de la Unión) o en diferentes elecciones pero en el mismo periodo (gobernador y senador), cuando lo que la Constitución General de la República⁴ prohíbe es desempeñar a la vez dos cargos de elección popular, no la postulación a ellos. Tan es así que el propio texto citado agrega: "...pero el nombrado (electo) puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar". Al encontrar cerrada la vía de las dobles candidaturas los partidos abrieron ésta, que acredita que para cada candidato hay una llave que disfraza las dobles candidaturas y por la cual los candidatos de mayoría son, en realidad y al mismo tiempo, de representación proporcional. Complicada manera de observar la Constitución, ¿no cree usted?

En el resto de los estados (Colima, Morelos, San Luis Potosí, Campeche y Tabasco) se asigna según el orden de las fórmulas de candidatos en las listas regionales que presenten los partidos, pero, salvo en Morelos,⁵ se prohíben las dobles candidaturas, sean totales o parciales.

Integración de órganos electorales

Si por un lado nos quejamos de que muchas figuras y procedimientos en nuestras legislaciones locales obedecen a modelos ya superados, por otro lado encontramos que innovaciones en materia federal aún en proceso de prueba y asentamiento son copiadas para acreditar y vender avances y desarrollo democrático donde sólo hay mescolanza e inoperabilidad de instituciones jurídicas provocadas por una adopción extralógica y, a veces, demagógica.

Tal fue el caso de la figura de los consejeros ciudadanos. Cuando apenas empezábamos a percarnos de la monstruosidad que se había creado, en casi todos los estados había ya consejeros ciudadanos. Fueron los desvaríos de éstos los que terminaron evidenciando su carencia de representación, y mucho menos de la ciudadana que por un tiempo se abrogaron; que su designación era para cumplir una función pública, por más que se negaran a funcionalizarse; que como funcionarios públicos debían estar sujetos a un régimen de responsabilidades, que nunca quisieron reconocer; que sus facultades y obligaciones debían estar perfectamente establecidas en la ley, para evitar que pecaran, como lo hicieron, por exceso u omisión. Finalmente, terminó acreditándose que más que crear figuras epónimas, apartidistas y protagónicas, lo que nuestros procesos requieren es gente especializada y responsable, que no caiga en el juego ni de los partidos, ni del gobierno, ni de los medios.

Como se observa en el anexo 2, el calificativo "ciudadano", que tanta confusión y abuso causó, prácticamente ha sido abandonado. En seis⁶ de los nueve estados estudiados se les denomina ahora consejeros electorales.⁷ En Sonora se les nombra simplemente consejeros.

En Nuevo León sucedió lo del chiste, les cambiaron el cargo pero no el calificativo, y se llaman comisionados ciudadanos. En San Luis Potosí conservan la denominación de consejeros ciudadanos. ¡Con su pan se lo coman!

Por lo que corresponde a su integración, encontramos una mayoría de consejeros que monopolizan los votos, salvo en el Estado de México, donde cuatro representantes del poder legislativo, dos nombrados por la mayoría, uno de la primera minoría y otro de la segunda, conservan aún el derecho al voto, junto con los seis consejeros electorales y el presidente del Consejo.

Los consejeros, o comisionados en el caso de San Luis Potosí, son designados por el Congreso de cada estado por una votación de dos terceras partes de sus miem-

etros presentes; y son propuestos por las fracciones parlamentarias en México, Colima, Querétaro, Morelos, San Luis, Campeche y Tabasco. En Sonora y Nuevo León las propuestas se integran por convocatoria pública, haciendo justicia a la propuesta hecha desde 1990 por el entonces consejero magistrado Germán Pérez Fernández del Castillo. Lo relevante es que ya ninguno de estos funcionarios es propuesto por el Ejecutivo estatal.

El presidente del órgano de dirección o es uno de los consejeros electo entre ellos (Sonora, Colima, Querétaro, Nuevo León, Campeche), o es uno de ellos electo por el Congreso (San Luis Potosí), o es propuesto por los partidos y electo por el Congreso (Morelos y Tabasco), o es propuesto por el Ejecutivo y electo por el Congreso (Edo. de México).

Permanece una representación del Poder Legislativo, que en los hechos termina siendo partidaria, en San Luis Potosí, Campeche y el Estado de México. Esta última entidad es la única de las estudiadas donde los partidos, vía la representación legislativa, conservan aún el derecho al voto.

Sólo en Sonora y Morelos encontramos representantes del Ejecutivo pero ya sin voto y sin presidir el órgano. En Sonora se determina que su presencia responde a "salvaguardar y cumplir con las facultades" constitucionales que establecen que la organización electoral es una función estatal en cuyo ejercicio participa el Poder Ejecutivo, así como que corresponde a éste cuidar que las elecciones se efectúen en el tiempo señalado. Lo primero, según puede observarse, no es una facultad sino una definición; lo segundo, como es una atribución y obligación, no tiene reflejo regulatorio en el texto legal cuando reduce este poder a una representación sin voto y sin atribuciones ni medios para, en su caso, garantizar la realización puntual de las elecciones.

En Nuevo León, donde existe la convocatoria pública para integrar el órgano electoral, se veta a los funcionarios públicos federales, estatales o municipales en cuanto a proponer ciudadanos como comisionados de dicho órgano en las convocatorias respectivas. En Morelos, para ser consejero presidente y consejero electoral no debe haberse desempeñado cargo como alto funcionario en la federación, estado o municipios, ocupado un cargo de elección popular o sido directivo nacional, estatal, distrital o municipal de algún partido político por un periodo de siete años antes de la designación. A nuestro juicio lo anterior es una prueba de que estamos perdiendo la batalla, de que lo que se debe

presumir es la buena fe y de que lo que se requiere probar es la mala fe. De seguir así, pronto no habrá mexicano, por lo menos en edad ciudadana, digno de ocupar un cargo electoral ni cualquier otro cargo público. Mientras no entendamos que la imparcialidad sólo puede exigirse en el ejercicio de la función pública pero no en el ejercicio de las otras esferas de la vida cotidiana de un ser humano, entre ellas destacadamente la ciudadana, seguiremos carcomiendo los principios que permiten y sostienen nuestra convivencia organizada y, paradójicamente, nuestra endeble y paranoica democracia y nuestro enclenque sistema de partidos.

A prueba

Hemos dicho que nuestras legislaciones electorales estatales adolecen, en algunos casos, de atrasos alarmantes; en otros, de acoplamientos de instituciones jurídicas mal ejecutados o simplemente ensimismados. En algunos más, de adopciones extralógicas y apresuradas. Por desgracia, su debilidad no concluye allí: las legislaciones locales son también utilizadas, en ocasiones, como laboratorios políticos. No estamos en contra de que lo sean; convenimos en que es preferible que se pruebe una idea en pequeño antes de aplicarla a nivel nacional, pero ello no impide señalar que, entre todos los lastres de las leyes estatales, éste es uno cuyas consecuencias también tienen que padecerse. Vaya en descargo señalar que en no pocas ocasiones las innovaciones locales responden a condiciones y demandas de la propia comunidad y no siempre a experimentos del centro. Veamos algunos ejemplos de estas pruebas o innovaciones.

En Morelos se establece una prohibición para que altos funcionarios electorales puedan optar por un cargo de elección popular en el proceso electoral que siga a su renuncia, prohibición a nuestro juicio acertada que redundará en el acreditamiento de las instituciones electorales. En Sonora, por ejemplo, la prohibición es hasta de dos años anteriores al periodo de registro de candidatos.

También en Sonora existen los llamados centros de votación para las secciones con más de 750 electores; en lugar de instalar una casilla contigua, se nombran secretarios auxiliares en función del número de electores, con un solo presidente y el mismo número de scrutadores. Esto ha funcionado con éxito en varias elecciones.

En Nuevo León se crearon las mesas auxiliares de cómputo electoral en cada municipio, excepto en aquellos que por su dimensión cuentan con menos distritos electorales. En estas mesas se realiza el cómputo de las elecciones de gobernador y diputados (el cómputo de ayuntamientos es realizado por la Comisión Municipal correspondiente), cuyos resultados se remiten a la Comisión Estatal para el cómputo total. Dichas mesas están integradas por tres ciudadanos y un suplente, y cuentan con representantes de partido.

En Sonora y San Luis Potosí existe la figura de candidaturas comunes sin necesidad de que medie coalición⁸. Resulta sorprendente que en ambos estados se fijen topes a los gastos de campaña para partidos y coaliciones, pero no para candidatos comunes, vacío que podría alterar gravemente los términos de la competencia.

En Campeche la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado se erige en Sala Electoral, conoce de las impugnaciones contra la elección de gobernador, realiza el cómputo final y declara su validez. Ésta es una versión que involucra de lleno al poder judicial en materia política,⁹ y cuyos resultados habrá que observar de cerca.

En San Luis Potosí se puso a prueba la segunda vuelta pero sólo para las elecciones de ayuntamientos, donde si ninguna planilla obtiene mayoría absoluta se enfrentan de nueva cuenta las dos planillas más votadas. Se establece también, para todas las elecciones, que en una situación de empate en la votación se convoque a elecciones extraordinarias.

Tanto en la legislación federal como en las estatales estudiadas en las cuales ha desaparecido el Colegio Electoral,¹⁰ se ha asignado a la Cámara de Diputados, en un caso, y a los congresos estatales, en los otros, la

expedición de un bando solemne que dé a conocer la declaratoria de validez de la elección de presidente o gobernador, según se trate. Los bandos solemnes son acciones administrativas que históricamente han correspondido al poder Ejecutivo. Esta atribución administrativa al Legislativo se antoja como compensación por haberle suprimido el inoperante Colegio Electoral. Sólo Querétaro cuidó la dignidad de su Congreso al no imponerle como atribución la obligación de publicar un bando solemne, sino un decreto que declare gobernador electo.

En Sonora los Ayuntamientos se integran con una planilla electa por mayoría relativa y con regidores de representación proporcional, pero en los municipios donde tienen su origen y asiento las etnias del estado los regidores son electos por las comunidades conforme a sus usos y costumbres.¹¹ Este esfuerzo, sin duda loable, por hacer escuchar la voz indígena y lograr una auténtica representación de nuestras raíces étnicas, más pronto que tarde habrá de convertirse en una disputa constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando esos usos y costumbres no observen el principio constitucional electoral de que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

El hecho es que seguimos inmersos en reformas electorales. El año de 1997 dará mucho que escribir, tanto en el rubro de legislación como de procesos. Lo importante es señalar que no obstante el descrédito que aún corroe lo comicial, en mucho propiciado por partidos y “próceres de la democracia” que en lugar de proponer opciones y programas medran mediante la deslegitimación de elecciones, instituciones, normas y representación política, podemos decir con Galileo: “Eppur si muove”.

ANEXO 1
AGRUPACIONES POLÍTICAS

	Sonora	México	Colima	Querétaro	Morelos	Nuevo León	San Luis Potosí	Campeche	Tabasco
Requisitos	No existe la figura	No existe la figura	Asociaciones Políticas. 500 asociados, delegaciones en 5 municipios, actividades continuas un año antes. Registro y documentos básicos	Documentos básicos y 500 afiliados en una tercera parte de los municipios	No existe la figura	Asociaciones Políticas. 200 afiliados y documentos básicos	No existe la figura	Documentos básicos, 2 mil afiliados y delegaciones al menos en 3 municipios	6 mil afiliados, delegaciones en 10 municipios, actividades políticas continuas un año antes. Registro y documentos básicos
Alianzas para lanzar candidatos	x	x	Sí	Sí	x	No	x	Sí	Sí
No coaliciones	x	x	No	Sí	x	Sí	x	Sí	Sí
Régimen fiscal y financiamiento público	x	x	No	No	x	No	x	Sí	Sí
Comprobar gastos	x	x	No	No	x	No	x	Sí	Sí
Informe de origen y destino de recursos	x	x	No	No	x	No	x		Sí

ANEXO 2
INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL

	Sonora	México	Colima	Querétaro	Morelos
Denominación órgano supremo	Consejo Estatal	Consejo General	Consejo General	Consejo General	Consejo Estatal Electoral
Consejero presidente con voz y voto	Uno de los consejeros electo por mayoría y con voto de calidad	Presidente, de terna propuesta por el gobernador y con 2/3 del Congreso	Uno de los consejeros electo por mayoría	Uno de los consejeros electo por mayoría	A propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso
Consejeros electorales con voz y voto	Cinco consejeros por convocatoria pública y 2/3 del Congreso	Seis consejeros electorales, a propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso	Siete consejeros electorales, a propuesta de partidos por "mayoría calificada" del Congreso o insaculación	Siete consejeros electorales, a propuesta de partidos y por consenso o 2/3 del Congreso	Cuatro consejeros electorales, a propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso
Un representante del Poder Ejecutivo con voz	Sí	No	No	No	Sí
Un representante por fracción parlamentaria con voz	No	Cuatro con voz y voto: dos por mayoría, uno por 1a. minoría y otro por 2a minoría	No	No	Sí
Un representante por partido político con voz	Un comisionado por partido	Sí	Un comisionado por partido político	Sólo los que tengan más del 1.5% de la votación	Sí
Un secretario ejecutivo con voz	Secretario, a propuesta del cons.Pte. por mayoría Consejo	Dir. Gral. y Srio. Gral. del Instituto Electoral	Uno de los Consejeros, a propuesta del Cons. Pte., electo por 2/3 Consejo	Electo por Consejo a propuesta del Cons. presidente	Por 2/3 del Consejo, a propuesta en terna de éste

ANEXO 2 (CONTINUACIÓN)
INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL

	Nuevo León	San Luis Potosí	Campeche	Tabasco
Denominación órgano supremo	Comisión Estatal Electoral	Consejo Estatal Electoral	Consejo General	Consejo Estatal Electoral
Consejero presidente con voz y voto	Uno de los comisionados ciudadanos, electo entre ellos por mayoría	Uno de los consejeros electo por 2/3 del Congreso	Uno de los consejeros electo entre ellos por mayoría	A propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso
Consejeros electorales con voz y voto	Cinco comisionados ciudadanos, por convocatoria pública y consenso Congreso, o 2/3, o insaculación	Nueve consejeros ciudadanos, a propuesta de partidos y 2/3 del Congreso	Siete consejeros electorales, a propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso	Ocho consejeros electorales, a propuesta de partidos y por 2/3 del Congreso
Un representante del Poder Ejecutivo con voz	No	No	No	No
Un representante por fracción parlamentaria con voz	No	Dos representantes, uno mayoría y otro por 1a. minoría	Un consejero del Poder Legislativo por fracción parlamentaria	Sí
Un representante por partido político con voz	Sí	Sí	Sí	Sí
Un secretario ejecutivo con voz	Secretario, uno de los comisionados ciudadanos, electo entre ellos	Un secretario ejecutivo y otro de actas, a propuesta Cons. Pte. por mayoría del Consejo	Secretario del Consejo, a propuesta Cons. Pte. por 2/3 del Consejo	Secretario ejecutivo, por Consejo a propuesta del Consejero presidente

Notas

- * El presente artículo le fue solicitado al autor en los últimos días de 1996, motivo por el cual la información y el punto de vista que se consignan en él, corresponden a ese momento.
- ¹ Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- ² Fracción III del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ³ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 1977.
- ⁴ Artículo 125.
- ⁵ También en Guerrero, estado que no se reformó en 1996, se permiten las dobles candidaturas.
- ⁶ Estado de México, Colima, Querétaro, Morelos, Campeche y Tabasco.
- ⁷ Como propusimos en diversos foros. Ver “Trampas en la Autonomía Electoral”, Semanario *Etcétera*, 125, 22 de junio de 1995; “Alternativas de propuestas para una reforma electoral. Objetivos, debates y propuestas”. Obra Colectiva. México, Fundación Friedrich Ebert, noviembre de 1995.
- ⁸ En San Luis Potosí solo para gobernador, mientras que en Sonora para todos los cargos de elección popular.
- ⁹ Recuérdese que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y sus resoluciones no son impugnables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo conoce de inconstitucionalidad de leyes.

¹⁰ Subsiste sólo en Sonora y México.

¹¹ En Oaxaca existe una disposición similar.

Documentos Consultados

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Campeche: Código Electoral del Estado de Campeche.

Colima: Constitución Política del Estado de Colima. Código Electoral del Estado de Colima.

Morelos: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Código Electoral para el Estado de Morelos.

Nuevo León: Constitución Política del Estado de Nuevo León. Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

Querétaro: Constitución Política del Estado de Querétaro. Ley Electoral del Estado de Querétaro.

San Luis Potosí: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Sonora: Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Sonora. Código Electoral del Estado de Sonora.

Tabasco: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.