

CAPÍTULO II

LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986-1987 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986-1987 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. Antecedentes; II. La reforma electoral de 1986;
III. La crisis electoral de 1988; IV. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES

En México las elecciones representan un proceso de excepcional continuidad, ya que en el período que abarca los años 1920 a 2000 han sido electos 16 Presidentes de la República, 5 mil 500 diputados federales y cerca de 600 gobernadores.

Por ello, desde entonces los diversos gobiernos federales han realizado varias reformas constitucionales y legislativas tendientes a fortalecer la democracia. Si bien algunas parecieron en su momento simples retoques legislativos tendientes a dar una impresión de legitimidad a la permanencia del mismo partido en el poder, con el tiempo todas ellas han sido un paso hacia la apertura política y hacia una mayor transparencia electoral.

En los años anteriores se habían realizado diversas reformas tendientes a instaurar un régimen realmente democrático.

En materia de régimen electoral, en 1963 se estableció el primer sistema mixto mediante diputados federales de partidos; sistema que fue ampliado en 1973. Cuatro años después, en 1977, este sistema es sustituido por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario para la Cámara de Diputados, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados.

Simultáneamente a estas reformas se fue reconociendo a los partidos políticos y ampliando su participación en la vida política. Así, en 1946 se les da reconocimiento al incorporarlos a la organización y vigilancia del ejercicio comicial a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Posteriormente, las leyes de 1951, 1963, 1973 y 1977 ampliaron esta participación.

En 1963 se les confirió exenciones a los partidos políticos, y en 1973 fueron sujetos de prerrogativas. Se les reconoció constitucionalmente con el carácter de entidades de interés público.

Si bien todas estas reformas fueron el cimiento para la instauración de un régimen democrático en nuestro país, se volvió indispensable iniciar nuevas reformas para fortalecer esta democracia y consolidar el Estado de Derecho.

I.1. La reforma electoral de 1977

Tal fue el caso de la reforma electoral de 1977, que en contraste con el sistema de diputados de partido existente con anterioridad bajo el cual la oposición no pudo obte-

ner más que una sexta parte de la Cámara de Diputados, permitió que la oposición pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de las curules de diputados, ya que hasta cien podrían ser electos por el sistema de representación proporcional, independientemente de que de los 300 electos por el principio de mayoría relativa la oposición pudiera ganar algunas curules.

La reforma política de 1977 concibió el sistema representativo de la Cámara de Diputados como un sistema mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para representar a la oposición, ya que no se trató con este sistema de reducir los fenómenos de distorsión, sino de dar un valor en curules relativamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido.

Con esta reforma se modificaron los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política a fin de introducir el sistema mixto con dominante mayoritario. La Cámara de Diputados quedó integrada por 300 diputados electos en circunscripciones uninominales, distritos de mayoría, y hasta 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas. Este sistema se inspiró en el modelo alemán utilizado para integrar la Bundestag (sistema mixto o de representación personalizada).¹

La reforma incluyó también el sistema del doble voto; uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional.

¹ Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en el mundo.- pp. 519-520.- Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1981. 761p.

I.2. Las elecciones bajo la legislación de 1977

Esta reforma se aplicó por primera vez en las elecciones de 1979, que fueron elecciones federales intermedias en las que se renovó la Cámara de Diputados. En éstas la participación total fue del 49.37% del total de los empadronados y la abstención fue del 50.63%. El análisis de la votación revela la operatividad del sistema impuesto por la reforma. El PRI con el 69.74% de los sufragios obtuvo el 98.67% de los escaños que se asignaron conforme al principio de mayoría relativa y quedó excluido de los que se distribuyeron por el sistema de representación proporcional. En total el PRI obtuvo el 74% del total de la Cámara de Diputados.

El PAN, con el 10.79% de los votos obtuvo el 1.33% de los escaños de mayoría y con el 11.07% de sufragios en el sistema de representación proporcional obtuvo 39% de las curules asignadas conforme a este principio. En conjunto este partido obtuvo el 10.75% de la Cámara de Diputados.

El Partido Popular Socialista (PPS) obtuvo 2.58% de los sufragios en los distritos de mayoría sin alcanzar un solo escaño, pero con el 2.83% de votos por el principio de representación proporcional obtuvo el 11% de las curules asignadas por este sistema. En total logró el 2.75% de la Cámara. El PARM no ganó escaños por el principio de mayoría relativa ya que sólo obtuvo el 1.81% de los sufragios, pero en el sistema de representación proporcional alcanzó el 2.16% de votos lo que le dio 3% de curules en la Cámara. El PCM fue la tercera

fuerza política del país obteniendo el 5.10% de los votos por el principio de representación proporcional lo que le dio 18% de los escaños asignados por este principio, aunque no obtuvo ninguno por mayoría relativa.

De estas cifras se concluye una mayor representatividad de los partidos minoritarios en el Congreso mediante el sistema de representación proporcional.

En el ámbito del pluralismo político la reforma política de 1977 permitió el registro de nuevos partidos como el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

Las elecciones de 1982 se caracterizaron por reunir el mayor número de candidatos desde 1929 y porque en éstas la oposición obtuvo una cantidad de sufragios como nunca antes. Estas fueron elecciones federales para Presidente de la República, senadores y diputados se llevaron a cabo de conformidad con las nuevas reglas electorales. El Presidente Miguel de la Madrid fue electo con el 68.43% de los sufragios, el candidato del PAN obtuvo el 15.68% y el Partido Socialista Unificado de México el 3.48%.

En las elecciones para senadores el sistema aplicado fue el mayoritario, por lo que el PRI con el 65% de los votos obtuvo el 100% de los escaños.

En la Cámara de Diputados los sufragios por el sistema de mayoría fueron los siguientes: PRI 69.32%, PAN 17.51%, PSUM 4.37%, PDM 2.27%, PST 1.78% y PPS 1.89%. Por el principio de representación proporcional los votos se repartieron de la siguiente manera: PRI 62.49%, PAN 16.56%, PSUM 4.98%, PDM 2.34%, PST

1.87% y PPS 2.01%. Con estas votaciones la representación de estos partidos en la Cámara quedó como sigue: PRI 74.75%, PAN 12.75%, PSUM 4.25%, PDM 3%, PST 2.75% y PPS 2.50%. Con ello la Cámara baja quedó integrada por seis corrientes políticas abriendo así un poco más la representación ideológica y el debate político.

Algunos analistas políticos como Carlos Martínez Assad² consideran a la luz de estos resultados electorales que pese a los esfuerzos del PRI la tendencia ha sido hacia el reforzamiento del bipartismo y no de un tripartitismo. En efecto, este último sólo se daría años más tarde con el surgimiento y crecimiento electoral del PRD.

Finalmente, en 1985 se llevaron a cabo las últimas elecciones bajo el régimen electoral instaurado en 1977. Estas fueron para renovar la Cámara de Diputados. La participación en estas elecciones aumentó a 50.68% y consecuentemente la abstención disminuyó a 49.32%. El PRI obtuvo 64.81% de los sufragios en el sistema de mayoría relativa, lo que le dio 96.33% de las curules asignadas por este sistema, y 60.07% de votos a la representación proporcional sin obtener por ello un solo escaño, quedándose en total con el 72.25% de la Cámara. El PAN tuvo el 15.59% de los votos de mayoría y el 15.49% de los de representación proporcional, lo que le dio el 10.25% del total de las curules de la Cámara. La tercera fuerza electoral, el PSUM obtuvo el 3.22% de los sufragios de mayoría y el 3.30% de los de

² Martínez Assad, Carlos. “Las elecciones legislativas y la ilusión democrática”.- pp. 232-250.- En: Las elecciones en México, evolución y perspectivas. México : Siglo XXI, 1985. 385p.

representación proporcional, obteniendo así el 12% de los escaños asignados por representación proporcional. Los demás partidos políticos quedaron representados en la Cámara de la manera siguiente: PDM 3%, PST 3%, PPS 2.75%, PARM 2.75%, PMT 1.50% y PRT 1.50%.

Las elecciones legislativas de 1985 provocaron una serie de protestas en la sociedad. Para responder a éstas y para dar cauce a la organización social derivada del terremoto de 1985, el Presidente Miguel de la Madrid formuló un proyecto de reforma electoral. Con esta reforma se pretendía fortalecer la credibilidad de un gobierno que buscaba perfeccionar sus instrumentos democráticos.³

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1986

II.1. La consulta popular

Al inicio de su mandato presidencial, el licenciado Miguel de la Madrid anunció cambios en la vida democrática del país, medidas para fortalecer la división de poderes y el federalismo. Asimismo, se comprometió a realizar un debate público para analizar el proceso de reforma política, la función e integración del Senado y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Por ello el Presidente Miguel de la Madrid, expidió el 17 de junio de 1986 un acuerdo, que fue publicado en

³ Serrano Migallón, Fernando. “La legislación electoral y su evolución durante tres décadas”.- pp. 88-89.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porruá, 1999. 378p.

el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio siguiente, convocando a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal. Se realizaron durante los meses de julio y agosto un total de 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro en el ámbito regional, lo que permitió recoger una gama muy amplia y diversa de opiniones sobre la reforma electoral. A lo largo de estas consultas el punto en común de todos los participantes fue el deseo de modernizar nuestra democracia y dotarla de los instrumentos necesarios para garantizar la expresión justa de la voluntad general. Asimismo, hubo concordancia en la necesidad de mantener el régimen representativo y el pluralismo ideológico, conquistas que era incluso menester reforzar.

En síntesis, de esta consulta nacional se desprendió el consenso de renovar nuestro sistema y no de sustituirlo por otro.

Una vez consensuada la opinión general, el Poder Ejecutivo preparó una reforma electoral consistente en una reforma constitucional y en un nuevo Código Electoral.

El 3 de noviembre de 1986, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el “Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 fracción IV y decimoctavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

II.2. La reforma constitucional de 1986

“La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México”,⁴ con esta cita el Presidente Miguel de la Madrid dio pauta a la reforma constitucional electoral de 1986.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional el Presidente precisó: *“La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la Revolución, por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social y el desarrollo independiente”*. Partiendo de ese principio, el espíritu de la reforma constitucional radica en el postulado de que la reforma afirma el derecho de los mexicanos a contar con instituciones electorales y a controlar el acceso al poder público.

El objetivo de la reforma consistió en sentar las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación, unifique los procedimientos de auto calificación electoral confiados a las Cámaras, crear mecanismos que traduzcan la corresponsabilidad en el proceso electoral de la sociedad, partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno, crear un sistema de resolución del contencioso electoral.

La aprobación de este decreto de reformas a la Constitución Política fue la pauta para la presentación por parte del Poder Ejecutivo de un Código Federal Electoral que

⁴ Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional del 3 de noviembre de 1986.

perfeccionara los procedimientos electorales a fin de fortalecer los mecanismos y los órganos de preparación, de desarrollo y de cómputo electoral y eliminar cualquier obstáculo para la recepción del sufragio.

Una de las inquietudes del Ejecutivo consistía en instaurar un mecanismo que permitiera encontrar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios sin perjudicar la formación de una mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que se requería de un sistema que eliminara los riesgos de sobre representación de las mayorías así como la culminación de la voluntad popular, sistema que se quiso instaurar con la reforma constitucional de 1986.

La reforma que se aprobó mantuvo el sistema electoral mixto, por lo que se evitó una distorsión entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidos, permitiendo en cambio la representación de las corrientes políticas nacionales sin que las fuerzas políticas se polaricen.

La Cámara de Diputados queda integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de mayoría relativa y 200 lo son a la representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, anotadas en circunscripciones plurinominales. En este precepto constitucional se aumenta el número de diputados electos a la representación proporcional de 100 a 200 con la finalidad de preservar un equilibrio en la representación de la mayoría y de las minorías. Además, el artículo 53 Constitucional dispone en su último párrafo un número fijo de circunscripciones electorales de representación proporcional, fijado a cinco. En el texto anterior no se fijaba

un número determinado de circunscripciones, sólo se decía que no podían ser más de cinco y le competía a la Comisión Federal Electoral determinar este número para cada elección. Esta determinación fue a favor de la legalidad electoral, ya que al sistema anterior se le reprochaba que le daba a la Comisión una discrecionalidad innecesaria que permitía manipular la conformación de la circunscripción para efectos electorales.

En el mismo sistema se admite la participación del partido mayoritario en el sistema de representación proporcional pero de manera limitada. Con esto la representación mayoritaria deja de ser la única vía de acceso a la Cámara para los partidos mayoritarios.

En efecto, el artículo 54 constitucional establece que la mayoría no podrá obtener más de 350 curules, o sea el 70% de la Cámara de Diputados, en tanto a los partidos minoritarios les corresponderá el 30%, o sea 150 curules (5% más que en el sistema anterior).

El mismo texto constitucional establece una serie de limitaciones cuya meta es preservar el equilibrio.

Para tener derecho a curules de representación proporcional el partido político deberá tener por lo menos el 1.5% del total de los sufragios emitidos para las listas regionales en las cinco circunscripciones, siempre y cuando no haya obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos; o, si obtuvo menos del 51% de la votación nacional, y que su número de constancias sea igual o mayor a la mitad más uno de los

miembros de la Cámara. Con esto, lo que se quiso evitar es que un partido político que obtenga, por el principio de mayoría relativa la mitad de la Cámara, obtenga más curules por la representación proporcional.

Se asignará a cada partido, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. En esta repartición se observaron ciertas reglas como:

- Ningún partido político tendrá derecho a más de 350 curules.
- Si ningún partido obtiene la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al que tenga mayor número de constancias de mayoría relativa le serán asignados diputados de representación proporcional hasta que alcance la mayoría absoluta de la Cámara.
- En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta será decidida a favor del partido que tenga la mayor votación a nivel nacional en el sistema mayoritario.

Con estos mecanismos se pretende evitar una parálisis de la Cámara dotándola de una mayoría, pero garantizando la representación nacional de los partidos minoritarios. Se evita también una sobrerepresentación del partido mayoritario, elevando con esto el debate político y enriqueciendo la contienda electoral. Además, con este sistema se fortalece la democracia ya que los votantes tienen mayores opciones.

Además, se le ha otorgado al sistema proporcional la característica de auténtico foro electoral ya que había sido contemplado exclusivamente como un enclave para la participación de los partidos minoritarios. Anteriormente, el sistema presentaba una dicotomía insalvable, constituida por compartimientos estancos en que concurrían, en forma separada, el partido mayoritario y los partidos minoritarios, el primero exclusivamente bajo el principio de mayoría y los segundos, casi únicamente por medio del sistema de representación proporcional.

En cuanto al Senado, con esta reforma constitucional se regresó al sistema existente en 1917, mediante el cual el Senado se renueva por mitad cada tres años. Con este sistema se buscó garantizar la continuidad de los trabajos legislativos al no sustituir la totalidad de los senadores, y darle a la Cámara alta una mayor presencia nacional. El regreso de este sistema fue objeto de numerosas críticas.

Con el fin de ajustar la renovación del Senado el artículo 18 transitorio de la Constitución establece que de los senadores que se nombren en primer lugar durarán en su cargo del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1994, durante la quincuagésima cuarta y la quincuagésima quinta legislaturas, mientras que los que se nombren en segundo lugar sólo durarán en funciones del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1991.

En materia de auto calificación de las elecciones se retoma también el sistema vigente en 1917 por el cual el Colegio Electoral de cada Cámara quedará integrado por todos sus miembros electos con su constancia o declaratoria respectiva. En el caso del Senado, integrarán también

al Colegio electoral los senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo. En el sistema anterior sólo participaban en este Colegio un número limitado de legisladores.

Este sistema de auto calificación existe en México desde la Constitución de Cádiz y la Federal de 1824, sólo las Leyes centralistas de 1836 no aplicaron este sistema en lo relativo al Senado.

Con esta reforma, en la medida en que el Colegio Electoral es el que califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas sobre éstas, el Poder Legislativo refuerza su autonomía ya que el mismo vigila y controla su proceso de integración. Con ello, también se fortalece la separación de los poderes, fundamento de todo Estado de Derecho.

En el mismo artículo 60 de la Constitución Política se dispone la creación de un Tribunal cuyas resoluciones sean obligatorias, pudiendo sólo ser modificadas por los Colegios Electorales de las Cámaras.

Este Tribunal lo es el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, con un fundamento jurídico mayor. Con este mismo Tribunal se pretende responder a la necesidad de dar un control de legalidad y de regularidad al proceso electoral.

Con esto la iniciativa hacía compatibles el sistema de auto calificación y la jurisdicción contencioso-electoral del órgano especializado ya que las decisiones de éste sólo pueden ser impugnadas ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Otra de las innovaciones de esta reforma constitucional radica en la desaparición del recurso de reclamación.

Este recurso se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, relativas a la calificación de la elección de sus miembros, excepción hecha de la impugnación en materia de nulidad de la votación en casilla o de asignación de constancias de mayoría y de asignación proporcional.

Solo los partidos políticos podían interponer este recurso, y ello dentro del término de tres días siguientes a aquél en que se hubiera llevado a cabo la calificación. El recurso se interponía ante la oficialía de la Cámara, la que integraba el expediente y lo remitía a la Suprema Corte de Justicia.

Este recurso fue introducido en 1977. La participación del Poder Judicial en las controversias de índole electoral suscitó diversos comentarios. Por una parte, para algunos críticos este sistema reforzaba la legalidad del proceso electoral mediante la intervención de otro poder independiente en la resolución de un conflicto post-electoral. Pero para otros, la intervención del Poder Judicial en asuntos del Poder Legislativo implicaba una injerencia del preventivo en detrimento de la autonomía del Parlamento.⁵

En la práctica el recurso de reclamación no respondió a las expectativas, ya que las resoluciones de estos recursos podían ser modificadas por la Cámara dejando así al Poder Judicial en situación de inferioridad respecto del Legislati-

⁵ Patiño Camarena, Javier. "Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México.- pp. 95-104.- En: Justicia Electoral : Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. 2, No. 3, 1993.

vo,⁶ provocando esto una ruptura en la división de poderes. Por ello, se recibió con beneplácito su suspensión en 1986.

En la práctica fueron interpuestos 14 recursos, de los cuales sólo seis tuvieron un pronunciamiento de fondo, en tanto que los demás fueron desechados por improcedentes.⁷

Por último la reforma constitucional del Presidente Miguel de la Madrid llenó un vacío jurídico al establecer el procedimiento para cubrir las vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional. A este respecto, el artículo 77 Constitucional dispuso que las vacantes deberían ser cubiertas por los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.

Este decreto de reformas constitucionales, fue aprobado por la Cámara de Diputados y por el Senado, así como por 20 Estados⁸ de la República y, fue publicado el 15 de diciembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez esta etapa legislativa cumplida, el Congreso dictaminó y aprobó la iniciativa de Código Federal Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1987.

⁶ Garay Morales, Leonor ; Animas Sevilla, José Alfredo ; Contreras Castellano, Jaime. “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales : Comparativo en sus distintas reformas, 1990, 1993, 1994 y 1996”.- p. 52, T. I.- En: Estudios de Derecho Electoral. Toluca, Edomex. : TEPJF. Sala Regional Toluca, 2000. 2 v.

⁷ Peza Muñoz Cano, José Luis de la. “Evolución de la justicia electoral en México 1968-1998”.- p. 355.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999.- 378 p.

⁸ Los veinte Estados que aprobaron la reforma constitucional fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

II.3. El Código Federal Electoral de 1987

De manera general puede decirse que este Código vino a perfeccionar y a fortalecer las instituciones jurídico electorales de nuestro país, a reforzar la legalidad de los procesos electorales y a consolidar la democracia.

En síntesis el Código aporta los siguientes cambios: se deroga el requisito relativo a la votación para que un partido político obtenga su registro; se modifica la integración y el funcionamiento de los organismos electorales, el cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarando éste último como no laborable; se modifica el procedimiento de cómputo de manera que resulta más rápido; se instaura una sola boleta para la elección de diputados por las dos instancias; se amplían las prerrogativas de los partidos políticos; se establece un sistema de financiamiento público y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral con autonomía.

A continuación se analizarán las principales modificaciones que aporta el Código Electoral.

La vigilancia y el desarrollo de los procesos electorales, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales son funciones de orden público, cuya responsabilidad incumbe al gobierno federal, con la participación de los partidos políticos (artículo 162). La realización de estas funciones se encomienda a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones Locales, a los Comités Distritales y a las mesas de casilla.

En este rubro se observa, en comparación con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, una injerencia menor del gobierno en la integración de las instituciones electorales encargadas de vigilar las elecciones, en beneficio de los partidos políticos.

Desde 1946, la integración de la Comisión Federal (entonces llamada Comisión Federal de Vigilancia Electoral) se integraba en forma tripartita, con dos comisionados del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos. En 1951 se aumentó la representación de los partidos a tres comisionados. Y se disminuyó la del Ejecutivo a uno, el Secretario de Gobernación. En 1973 se aumentó la representación de los partidos políticos de tal manera que hubo uno por cada uno de los cuatro partidos registrados. En 1977 el mismo esquema se repitió, pero como bajo la vigencia de la ley abrogada se registraron hasta nueve partidos, se dio el fenómeno singular de que la mayoría de los votos en la Comisión Federal Electoral perteneciera a los partidos minoritarios.

Aquí, la iniciativa del Presidente de la Madrid se propuso corregir la inusitada situación de que los partidos minoritarios controlasen de manera abrumadora el máximo organismo electoral, disponiendo a tal efecto que aunque la Comisión continuara integrada por la misma cantidad de miembros, solamente tuvieran voz y voto los representantes de los partidos que hubieran obtenido los primeros tres lugares de la votación nacional.

En el sistema anterior la Comisión Federal Electoral participaba sólo un comisionado por cada partido políti-

co. Con la reforma se amplía esta participación en función de los porcentajes obtenidos por cada partido en la votación nacional, pudiendo tener cada uno hasta 16 comisionados, y podrán determinar que su representante tenga la posibilidad de acumular los votos que le correspondan (artículo 165).

Con estas reformas al PRI le correspondieron 16 votos y a la oposición 12, distribuidos de la siguiente manera: PAN 5, PSUM 2 y uno para cada uno de los restantes.

Esta misma modificación se extiende a las Comisiones locales electorales y a los comités distritales electorales. Con ello se confirma la preponderancia de los partidos políticos, y por ende la apertura electoral.

Para reforzar esta participación partidista, el Código enumera de manera expresa los derechos de los partidos en los tres organismos electorales: presentar propuestas o iniciativas; interponer recursos; integrar las sub-comisiones; formar el quórum; derecho de voto y participar en la elaboración del orden del día. Estas disposiciones vienen a reforzar el papel político de los partidos en los tres organismos electorales.

Las facultades discrecionales de que disponía la Comisión Federal, tales como determinar el número de las circunscripciones de representación proporcional, la fórmula electoral para asignar los escaños dentro de cada una de ellas, así como la cantidad de candidatos de mayoría que podían presentarse simultáneamente como candidato de representación proporcional, fueron suprimidas en el nuevo Código.

El Código Federal Electoral señala que las circunscripciones de representación proporcional donde los partidos presenten sus listas regionales de candidatos son cinco (artículo 206, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 53 constitucional). El número de candidatos de mayoría que se pueden presentar simultáneamente en las listas de representación proporcional es de 30 (artículo 10). Se señala en el Código la fórmula de primera proporcionalidad para asignar las curules de representación proporcional en cada una de las cinco circunscripciones. La fórmula electoral en cuestión supone la aplicación subsecuente de los principios de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor. El cociente rectificado se obtiene dividiendo la votación efectiva de la circunscripción plurinominal entre el número de sus curules multiplicado por dos. El cociente de unidad se obtiene dividiendo la votación efectiva, menos los votos utilizados por cociente rectificado, entre el total de curules que no haya sido distribuido. El resto mayor se utiliza cuando después de aplicar los principios anteriores todavía sobren curules (artículo 209).

Lo que sí se precisa en el Código son las funciones de los presidentes de cada organismo, dándoles con esto una mayor formalidad. Pero a la vez, le da una mayor injerencia y control en el proceso electoral al Poder Ejecutivo en virtud de que la Presidencia de la Comisión Federal recae en el Secretario de Gobernación, y es el presidente de esta Comisión quien designa a los presidentes y secretarios de las comisiones locales y de los comités distritales (artículo 178). Esto obviamente le resta amplitud a la apertura democrática dada inicialmente con el aumento de la partici-

pación de los partidos políticos con el análisis de las nuevas atribuciones de los presidentes, se confirma que detienen el control del proceso electoral (financiamiento de los partidos políticos, entrega de la documentación electoral, envío de las actas de cómputo y revisión de la documentación y paquetes de las diversas elecciones).

Esta situación ambigua permite prever parte del fracaso de esta reforma electoral y de la futura crisis en las elecciones de 1988.

Es menester señalar en este rubro que la integración de los órganos encargados de la vigilancia y el control de los procesos electorales, depende, en gran medida, del Estado en el que se encuentran. En un Estado con una importante tradición democrática, es el Estado el que organiza y vigila las elecciones y nadie sospecha que los órganos gubernamentales puedan padecer de una inclinación partidaria o de una carencia de objetividad y menos aun de una actitud fraudulenta.

Este es el caso en algunos países europeos, en donde el Ministerio del Interior es el funcionario nombrado, por esto es el ente encargado del proceso electoral, para lo cual dispone de una organización autónoma. Sin embargo, es claro que el México de los ochenta no se encontraba entre los países con una alta tradición democrática.

Si nos comparamos a países latinoamericanos del Tercer Mundo, con un desarrollo semejante, encontramos que sí hay una suspicacia con respecto a la integración del órgano electoral y no se encarga al Ejecutivo o a un área del Poder Ejecutivo; sino que generalmente se trata de llamar a un órgano relativamente autónomo que es enca-

bezado por un Consejo en el que hay representantes de partidos o de ciudadanos o miembros del Poder Legislativo y del Judicial alternativamente, en algunos incluso representantes del poder Ejecutivo; las combinaciones son diversas.

A los presidentes de las comisiones estatales electorales corresponde, entre otras funciones, designar a los auxiliares administrativos y a los auxiliares electorales que apoyen a la comisión local en el desarrollo de las funciones que la Ley les señala (artículo 182, fracción V).

Los comités distritales corresponden a los 300 distritos donde se eligen a los diputados de mayoría relativa.

En la base de los organismos electorales se encuentran las mesas directivas de casilla integradas por un presidente y un secretario designados por el presidente del comité Distrital electoral correspondiente, y por dos escrutadores designados por insaculación por el propio Comité, de las propuestas que formulen los partidos políticos (artículo 197).

La reforma electoral de 1986 trajo como innovación la reglamentación del régimen financiero de los partidos políticos nacionales, prevista en el Título Quinto del Código Federal Electoral.

La teoría ha establecido consideraciones relativas a las ventajas de establecer un financiamiento público para los partidos políticos. Una de las maneras de dar una igualdad de oportunidades a todos los contendientes en una elección consiste en otorgar fondos públicos a los partidos y candidatos que no tienen vínculos con los grupos económicamente poderosos. Por otra parte, el financiamiento público le da legitimidad a los resultados electorales ya que en principio

reduce el escepticismo de una sociedad respecto de la independencia de sus representantes con el gran capital. Finalmente, este financiamiento “promueve la integración de los sistemas políticos”, ya que al regular el aspecto económico de los procesos electorales se integra más la lucha electoral.⁹

El funcionamiento que se propone, pretende darse en los principios de equidad y justicia, en la medida en que se distribuyan los recursos públicos entre los partidos políticos, proporcionalmente a su fuerza política. El monto total del financiamiento público sería dividido en dos partidas: una que se asignará de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido en la última elección federal, y otra que será distribuida de conformidad al número de curules que los partidos hayan obtenido en las mismas elecciones (artículo 61, fracciones II y III).

Para el cálculo de este financiamiento la Comisión Federal Electoral determinará el costo mínimo de una campaña electoral para diputado, la cual será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto total se dividirá para obtener las dos partidas arriba mencionadas.

Los partidos políticos recibirán su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección.

Los partidos que no hayan obtenido el 1.5% de la votación nacional, aunque hayan ganado curules por el principio de mayoría relativa, no tendrán derecho al financiamiento público.

⁹ Andrea Sánchez, Francisco José de. “Los partidos políticos en la Constitución Mexicana de 1917”.- p. 404.- En: El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX : La Constitución Mexicana 70 años después. México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978. 6 v.

El Código dispone también que los partidos deberán justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público (artículo 61, fracción VIII).

El legislar en materia de financiamiento público político aporta, no sólo una mayor transparencia en cuanto al uso del erario, sino también un mayor control del respeto del principio de equidad entre los diversos partidos políticos. Ahora bien, para estos elementos, a la reforma de 1986 le faltó legislar en materia de recursos de índole privada que reciben los partidos, así como reglamentar los gastos de campaña.

Cabe señalar en este rubro que el subsidio público es un factor crítico para los partidos políticos de reducidas dimensiones, como puede ser el caso del PDM y el PARM. Sin embargo, los grandes partidos como el PRI y el PAN no dependen en forma primordial del financiamiento público. En 1987 el PAN rechazó el subsidio que le correspondía de 4 mil 292 millones de viejos pesos. La decisión fue tomada por el Consejo Nacional tras un acalorado debate, por 68 contra 58 votos. Los argumentos más importantes a favor del rechazo fueron en el sentido de que así mantenía su independencia y, además, como protesta de que al PRI le correspondieran alrededor de 22 mil millones de viejos pesos conforme a las normas contenidas en el nuevo Código Federal Electoral.¹⁰

Las disposiciones de este Código, comparadas con la legislación de 1977, garantizan los derechos y las prerrogativas de los partidos. Se crea la obligación que tienen de

¹⁰ Periódico Novedades de México.- pp. A1, A9.- 26 de abril de 1987.

dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales donde participan (artículo 45, fracción VIII). En materia de propaganda, se les da el derecho para acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, a fin de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 51), se les otorga quince minutos mensuales en la radio y la televisión para cada uno de ellos (artículo 52), y se dispone la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (artículo 57).

En lo que concierne al proceso electoral se introduce un número importante de innovaciones, de las cuales la más relevante es la eliminación del sistema del doble voto para la elección de la Cámara de Diputados, uno para el sistema de mayoría y otro para el de representación proporcional. El Código Federal Electoral dispone que solamente habrá un voto y consecuentemente una sola boleta (artículo 244) de tal forma que en este rubro el sistema electoral mexicano se aleja del modelo original en el que se inspiró la ley de 1977, el sistema alemán, de índole mixto, de representación personalizada y de doble voto.

Se cancela la oportunidad que se daba para censurar las alianzas informales que celebraba el PRI o alguno de sus sectores o sus candidatos para favorecer con el segundo voto a partidos como el PST y el PARM, hecho que se argumentó en la última sesión de la Comisión Federal Electoral, durante el proceso electoral de 1985. El PAN, en particular consideró que la diferencia en el incremento recibido en el voto por el PST en la Cámara de Diputados, entre la elección por mayoría y por representación proporcional, se correlacionaba con

el decrecimiento de la votación del PRI. El PST aceptó haber convenido acuerdos informales con líderes y sectores del PRI a tal efecto, pero los consideró lícitos. Suponiendo que tales acuerdos hayan sido responsables por el incremento de la votación del PST, sería de esperar que la eliminación del doble voto le afectaría, ya que tales acuerdos no serían factibles en el futuro.

Las nuevas disposiciones en materia de integración y de ubicación de las casillas amplían las facilidades que tienen los partidos políticos para impugnar su ubicación e integración (artículo 226). Las casillas podrán ser instaladas en edificios públicos federales, estatales o municipales (artículo 227). Se establece la posibilidad de que los representantes de los partidos puedan firmar las actas bajo protesta (artículo 237). Los miembros de las casillas deben cerciorarse de que las urnas estén vacías antes del inicio de la votación (artículo 252), a tal efecto la ley dispone que las urnas sean preferentemente plegables o armables (artículo 248). Para garantizar la presencia y acción de los representantes de los partidos se prevé un procedimiento para el caso de que su expulsión se haga necesaria (artículo 264). También se establece como causa de nulidad de la elección que se impida el acceso a las casillas de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, así como cuando se les hubiere expulsado en forma injustificada (artículo 337).

En materia de reglamentación del escrutinio y de cómputo, el mismo Código contiene nuevas disposiciones que vienen a reforzar la legalidad electoral.

Para facilitar el cómputo se adelanta la hora de clausura de la votación de las 19 a las 18 horas (artículo 226),

estableciéndose un sistema más sencillo de cómputo. De igual manera, el Código dispone que la votación se realizará el primer miércoles de septiembre, en vez del primer domingo, día que se hará inhábil (artículo 19). Además, se consigna el derecho de los partidos políticos para recibir copia de las actas que se levanten en las casillas el día de la elección (artículo 283). Se deberán fijar en el exterior de las casillas los resultados obtenidos, al término del cómputo correspondiente (artículo 302).

El nuevo Código establece que el paquete que contiene toda la documentación de la jornada electoral deberá quedar cerrado y sobre su envoltura deberán firmar los miembros de la mesa directiva de la casilla y los representantes. Con esto se pretende garantizar la inviolabilidad de la documentación electoral.

Además, se reducen a la mitad los términos de que disponen los presidentes de las mesas directivas para hacer llegar al Comité distrital correspondiente los paquetes electorales. Esta modificación permitirá agilizar el cómputo y la publicación de los resultados definitivos.

En la ley electoral de 1977 se estipulaba que la demora en la entrega de los paquetes se justificaría solo por causa de fuerza mayor. En el Código se adiciona un artículo para definir lo que se entiende por causa de fuerza mayor y se exige que dicha causa sea debidamente comprobada. Este agregado tiende a dar una mayor seguridad jurídica al proceso electoral.

Con el afán de reforzar dicha seguridad, la reforma de 1986 introdujo la obligación para los presidentes de casillas de fijar al término del escrutinio, en un lugar visible de la

casilla, los resultados obtenidos en cada una de las elecciones. Esto, además, da mayor transparencia al proceso.

Además, se acortan los plazos que transcurren entre el día de la elección y los cómputos distritales y de entidad federativa, así como la asignación de diputados de representación proporcional en la Comisión Federal Electoral. En la legislación de 1977 entre cada uno de tales eventos transcurría una semana. Ahora se suceden de miércoles a domingo (artículos 296 y 306).

Los derechos de los representantes de los partidos políticos son reforzados en particular, el día de la elección ya que el Código establece de manera expresa que estos gozarán de plenas garantías para el ejercicio de sus funciones y establece los únicos casos en los que podrán ser detenidos el día de la decisión.

Una disposición particularmente trascendente del nuevo Código es la relativa a la facilitación para la integración de las coaliciones. La Ley anterior sólo preservaba la identidad de los partidos políticos y asociaciones cuando integraban un frente, de tal forma que cuando se presentaban bajo la forma de una coalición tendrían que hacerlo bajo un solo registro y emblema. La regulación peculiar de la coalición determinó que no se utilizara esta figura. En cambio, el Código Federal Electoral permite que los partidos políticos coaligados se presenten a las elecciones bajo el registro y emblema del partido o partidos políticos registrados y coaligados (artículo 84). Al término de la elección, los partidos que convengan en coalizarse podrían conservar su registro, si la votación nacional de la coalición es equivalente a la suma correspondiente al 1.5%

mínimo que cada uno de los partidos debió haber obtenido si hubieran participado separadamente (artículo 85). Los votos obtenidos por la coalición se distribuyen en la manera en que se haya pactado en el convenio de coalición (artículo 86).

En materia de padrón electoral el Código introduce reformas que tienden a hacerlo más confiable. Por ejemplo, se establece la revisión anual del padrón, con su correspondiente actualización y depuración, proceso en el que participan los partidos políticos (artículo 104, fracción III). Además, las funciones del Comité Técnico de Vigilancia se descentralizan en las Comisiones Estatales y en los Comités Distritales desagregando de esta manera el proceso de vigilancia de las funciones del padrón y registro y permitiendo una función más eficaz y eficiente, que tendrá un impacto positivo en la confiabilidad del padrón.

En la nueva legislación, se adelanta un mes la fecha de entrega a los partidos políticos de las listas nominales básicas, el 1 de enero y las complementarias el 1 de abril, para su revisión (artículo 104, fracción V). Las listas definitivas se entregarán a los partidos con más de tres meses de anticipación al día de la elección, el 1 de junio. Con la finalidad de contar con un padrón más confiable se establece el último día de febrero del año de la elección como la fecha límite para el cierre del empadronamiento. Anteriormente, se seguía el criterio de que debería haber solamente una casilla por cada sección electoral, dando con ello lugar a desproporciones en el volumen de ciudadanos empadronados para votar, el Código ha adoptado una solución más flexible, permitiendo que cada Comité

Distrital determine el número de casillas que se deberán instalar en cada sección (artículo 124).

La innovación más importante del Código Federal Electoral se dio en el ámbito de lo contencioso electoral. El conjunto de los recursos ha sido agrupado de manera sistemática en dicho Código. Estos recursos pueden ser interpuestos por los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales. Dichos recursos serán resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El Código instruye los recursos correspondientes a cada etapa del proceso electoral, ya que éste se divide en tres etapas por cuestiones de orden y para la interposición de recursos: etapa de preparación de la elección, la jornada electoral y la etapa posterior a la elección (artículo 158).

Así, durante la etapa preparatoria de la elección se pueden interponer el recurso de revocación, el recurso de revisión y el de apelación. Para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, se instruye el recurso de queja (artículo 313). Quedaron eliminados los recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación.

Los escritos de protesta que los partidos políticos nacionales y los candidatos consideran necesarios deberán ser presentados durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a ésta.

Tendrán derecho a interponer los recursos los siguientes sujetos durante la etapa preparatoria de la elección: los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales y los candidatos registrados para

la respectiva elección federal (artículo 314). Durante la etapa posterior a la elección los partidos políticos podrán interponer recursos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección.

Los recursos deberán sujetarse a ciertas reglas de forma: deberán formularse por escrito, estar firmados por los promoventes y expresar el acto o resolución impugnada, el organismo que lo realizó o dictó, los preceptos legales que se presumen violados y la exposición de los hechos ocurridos. Sólo se admitirán pruebas documentales públicas. Si el promovente no ha acreditado su personalidad con anterioridad, lo hará al interponer el recurso (artículo 315).

Para la sustanciación de los recursos, los organismos cuyas resoluciones son impugnadas deberán remitir al organismo competente o al Tribunal, el escrito correspondiente, la copia de la resolución atacada, un informe relativo, las pruebas y todos los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución del recurso (artículo 316).

Una vez recibidos los recursos, el organismo competente y, en su caso, el Tribunal, admitirá o desechará de plano aquellos notoriamente improcedentes (artículo 317).

Los recursos no tienen efectos suspensivos.

La resolución de los recursos compete a las siguientes autoridades (artículo 318). La Comisión Federal Electoral es competente para conocer los recursos de revocación interpuestos contra sus propios actos. A las Comisiones Estatales de Vigilancia, compete resolver los recursos de revisión que impugnan los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores y a las Comisiones Locales Electorales los recursos de revisión en contra de los

actos de los Comités Distritales Electorales. El Tribunal de lo Contencioso Electoral, es el órgano competente para resolver los recursos de apelación presentados durante la etapa preparatoria y los recursos de queja.

Todos los recursos interpuestos dentro de los cinco días previos a la elección serán resueltos por el Tribunal cuando este resuelva los recursos de queja que estén relacionados.

El recurso de revocación (artículo 319) se interpone ante la Comisión Federal Electoral para impugnar sus propias resoluciones. Debe presentarse dentro de los tres días naturales contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución recurrida. Las resoluciones de la Comisión Federal Electoral que recaigan sobre estos recursos, podrán ser impugnadas mediante el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal.

El recurso de revisión (artículos 321 y 322) procede contra actos o acuerdos de las Comisiones locales electorales y contra las decisiones relativas a la aclaración que dicte el Registro Nacional de Electores.

Este recurso se interpone ante el organismo electoral o la oficina del Registro Nacional de Electores que dictó la resolución impugnada. Si se trata de actos o acuerdos de las delegaciones del Registro, el recurso se interpondrá ante las comisiones estatales de vigilancia.

El término para interponer el recurso de revisión es de tres días naturales, contados a partir del día siguiente al que se notificó la resolución recurrida.

El recurso de apelación (artículos 323 a 325) procede contra las resoluciones dictadas al resolver el recurso de revisión y contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral al resolver los recursos de revocación. Se inter-

pone ante el organismo electoral que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días siguientes al día en que ésta fue notificada.

El titular del organismo respectivo deberá enviar el escrito por el cual se interpone el recurso y las pruebas aportadas al Tribunal de lo Contencioso Electoral, dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las resoluciones del Tribunal recaídas a los recursos de apelación serán notificadas a más tardar al día siguiente de su aprobación, a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones estatales electorales, a los comités distritales electorales, al Registro Nacional de Electores así como a quien haya interpuesto el recurso.

La queja es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital y tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o la votación emitida en una o varias casillas (artículo 327). Se interpone ante el Comité distrital respectivo, dentro del término de 5 días naturales, contado a partir del día siguiente señalado para la práctica del cómputo distrital.

Los Comités distritales remitirán, dentro del término de tres días, al Tribunal los recursos de queja que se hayan interpuesto ante ellos. El Tribunal los sustanciará de inmediato para resolverlos en el orden en que se reciban debiéndolo hacer en su totalidad dentro de los 5 días naturales anteriores a la instalación de los colegios electorales.

El Presidente del Tribunal remitirá la resolución emitida sobre el recurso de queja, con el expediente relativo, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal

Electoral para la expedición de la constancia de mayoría en la elección de diputados por el sistema de mayoría relativa y cuando se trate de la elección presidencial a fin de que la Comisión haga saber la resolución al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; a las Comisiones locales electorales tratándose de elección de senadores y los colegios electorales de ambas Cámaras (artículo 329).

La resolución sobre el recurso de queja será notificada a los partidos políticos, mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, el mismo día en que la resolución se dicte, y deberá contener el nombre del partido y candidato recurrentes, el distrito electoral, la elección de que se trate y los puntos resolutivos del fallo (artículo 330).

En la práctica y, al término de la vigencia del Código Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas¹¹ hace una revisión de la funcionalidad de estos recursos. Entre 1987 y 1988 se interpusieron 23 recursos de apelación ante el Tribunal, de los cuales 15 fueron resueltos y seis fueron reservados por estar relacionados con algún recurso de queja. A raíz de las elecciones tan competidas y tan impugnadas de 1988 los partidos políticos hicieron uso en forma masiva del recurso de queja para impugnar los cómputos distritales, interponiendo un total de 593 recursos que fueron resueltos por el Tribunal. De estos 181 (30.52%) fueron desechados por ser notoriamente

¹¹ Franco González Salas, José Fernando. “El Tribunal de lo Contencioso Electoral : Función y su futuro”.- pp. 194-197.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

improcedentes, ya sea porque no cumplían con los requisitos legales o porque quien los interpuso carecía de legitimidad; 324 (54.63%) fueron declarados infundados por falta absoluta de pruebas o porque las ofrecidas no eran las idóneas; 64 (10.79%) fueron declarados fundados parcial o totalmente. En uno de éstos, relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal ordenó que no se expediera la constancia de mayoría, por lo que el caso fue resuelto de manera definitiva por el Colegio Electoral de la Asamblea, que declaró electo al candidato común de los partidos Popular Socialista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

El Código establece lo que debe comprender toda resolución: fecha, lugar y organismo que la dicta; resumen de los hechos controvertidos; examen y calificación de las pruebas documentales; fundamentos legales de la resolución; puntos resolutivos y término para su cumplimiento (artículo 334).

Las resoluciones del Tribunal tendrán los siguientes efectos: confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir las constancias de mayoría o de asignación, cuando en la elección respectiva se hayan dado los supuestos casos de nulidad; ordenar a las comisiones locales electorales no expedir las constancias de mayoría si se dio un supuesto caso de nulidad (artículo 335).

El Código Federal Electoral regula los casos de nulidad (artículos 336 a 339). La votación recibida en una casilla será nula en los siguientes supuestos: cuando, sin causa justificada, la casilla se hubiere instalado en lugar distinto al señalado por el comité distrital; cuando se ejer-

za violencia física o exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos influyan en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación; cuando el número de votantes anotados en las listas adicionales exceda en un 10% el número de electores con derecho a voto en la casilla; y, cuando, sin causa justificada, el paquete electoral sea entregado al comité distrital fuera de los plazos legales.

Los casos en que una elección es nula son: cuando los motivos de nulidad se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral, y sean determinantes en el resultado de la elección; cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral; cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección; cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiere impedido el acceso a las casillas de los representantes de los partidos de los candidatos o se hubieren expulsado sin causa justificada; o no se hubieren instalado las casillas; y cuando el candidato a diputado de mayoría relativa, que haya obtenido constancia de mayoría no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política.

Las nulidades sólo podrán ser declaradas por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva. Tratándose de

la inelegibilidad de candidatos a diputados de representación proporcional tomará el lugar del declarado no elegible el que sigue en la lista regional correspondiente al mismo partido.

En el rubro de las nulidades no se observa diferencia alguna entre el Código de 1986 y la legislación de 1977.

En el ámbito de las sanciones el Código incluye dos nuevas sanciones que fueron en su momento objeto de numerosos comentarios tanto en la prensa como por parte de los ciudadanos. Una fue el aumento hasta mil días de salario mínimo de multa y prisión de 4 a 7 años a los ministros de culto religiosos que induzcan al electorado a votar a favor o en contra de determinado partido político o candidato, así como en el caso de que fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado (artículo 343). Esta nueva sanción se explica por la influencia que pueden llegar a tener los ministros en las zonas rurales. La otra innovación consistió en sancionar a los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país con la revocación de su calidad migratoria (artículo 344).

Se prevén sanciones para los funcionarios electorales consistentes en multa o prisión, o ambas y destitución del cargo en los siguientes casos: cuando no hagan constar oportunamente las violaciones de que hayan tenido conocimiento durante el proceso electoral; cuando nieguen una inscripción al Registro, alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al padrón, expidan credencial de elector a quien no le corresponda o nieguen su expedición o la entreguen en blanco; no proporcionen la documentación electoral en tiempo; siendo funcionarios de mesas directivas de casilla permitan que la votación se lleve a cabo en

forma ilegal; se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos o de los candidatos; y retengan el paquete electoral (artículo 340).

De igual manera se prevén sanciones similares en contra de los servidores públicos federales que incurran en las siguientes faltas: abusen de sus funciones e induzcan a los electores para votar a favor o en contra de un candidato; priven de la libertad a los candidatos, a sus representantes, a los representantes de los partidos políticos o a los funcionarios electorales sin causa justificada; e impidan indebidamente la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier acto legal de propaganda.

A los diputados y senadores que no se presenten a desempeñar sus funciones en el Colegio Electoral se les suspenderán sus derechos políticos hasta por tres años (artículo 345). Las personas que habiendo sido electas diputados o senadores no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar su cargo dentro de los términos constitucionales se les suspenderán sus derechos políticos hasta por seis años (artículo 346).

El Código dispone que se suspenderá el registro de los partidos políticos en los siguientes casos: cuando acuerden la no participación de sus candidatos electos al Colegio Electoral; y, cuando no acrediten comisionados ante la Comisión Federal Electoral o queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia.

Ninguna suspensión de derechos políticos o suspensión o cancelación de registro procederá sin que previamente se oiga en defensa al interesado y se le permita presentar las pruebas tendientes a su justificación.

Cuando un acto suponga la comisión de un delito la Comisión Federal Electoral deberá formular denuncia o querella ante la autoridad competente independientemente de las sanciones previstas en este Código (artículo 350).

Como ya fue dicho anteriormente la gran innovación de la reforma electoral de 1986 fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En efecto, por primera vez en nuestra historia constitucional electoral se crea un tribunal cuya competencia debía precisarse en la ley reglamentaria respectiva, poniendo así fin a un régimen contencioso electoral de carácter mixto, predominantemente político.¹²

En efecto, el contencioso electoral puede ser de dos índoles: jurisdiccional o político.¹³ El contencioso es jurisdiccional cuando la acción de juzgar y calificar las elecciones compete a un órgano jurisdiccional. Con ello se garantiza la validez de las elecciones, ya que los miembros del órgano electoral no están involucrados en el proceso electoral y, por ende, no son parte y juez al mismo tiempo al momento de calificar las elecciones. Además, este sistema permite que las pasiones no se desborden, por lo que el Poder Judicial ofrece en este ámbito una mayor garantía. El contencioso electoral es político cuando el ente competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad del proceso electoral la realiza la Cámara legislativa. En este sistema la calificación de la elección se vuelve un acto político. Este

¹² Peza Muñoz Cano, José Luis de la. *op. cit.*, nota 7, p. 337.

¹³ Sánchez Bringas Enrique. “Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”.- pp. 236-241.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

procedimiento se basa en la teoría de la división de poderes, en la que cada uno de éstos es autónomo.

Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, competente para resolver los recursos en materia electoral de apelación y queja (artículo 352). Sus resoluciones sólo pueden ser modificadas por la Cámara de Diputados actuando en carácter de Colegio Electoral. Por ello, puede decirse que el Código Federal Electoral optó por un sistema mixto, donde se combina el principio de auto calificación con el jurisdiccional, aunque el Tribunal es un órgano desvinculado en cuanto a jerarquías de los poderes del Estado.

El hecho de que el Código definiera al Tribunal como un organismo autónomo de carácter administrativo ha dado lugar a muchos comentarios en torno a su verdadera naturaleza. Para algunos comentaristas, no se trata realmente de un tribunal debido a su dependencia con el Poder Ejecutivo. Para otros, en términos constitucionales y haciendo una interpretación literal del artículo 60 constitucional se trata exclusivamente de un tribunal y no de un organismo administrativo.¹⁴ No existe en la realidad nexo jurídico alguno entre los funcionarios de la administración central y el Pleno del Tribunal. Para algunos autores como Francisco Venegas Trejo y Morelos Canseco Gómez el Tribunal es un órgano formalmente legislativo y materialmente judicial.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México".- pp. 70-75.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

El Tribunal se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, teniendo la iniciativa su origen en la Cámara de Diputados, donde se encuentran representados los partidos minoritarios. Durante los recesos del Congreso, la Comisión permanente hará los nombramientos (artículo 353).

El Pleno del Tribunal designará a su Presidente para cada elección federal ordinaria.

Este sistema de nombramiento de los magistrados del Tribunal fue también una innovación en México. Con este se asegura la capacidad, idoneidad y autonomía de los integrantes de este órgano.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal son: ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos; tener 30 años cumplidos al día de su nombramiento; haber transcurrido por lo menos cinco años a partir de que haya sido expedido y registrado su título profesional; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, a menos que se trate de uno que dañe seriamente la fama pública, como los de robo, fraude, falsificación y abuso de confianza; no pertenecer o haber pertenecido al Estado eclesiástico o haber sido ministro de culto; no desempeñar o haber desempeñado cargo directivo nacional o estatal en algún partido político; no tener ni haber tenido cargos de elección popular (artículo 355). Los magistrados son nombrados para ejercer sus funciones por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Su retribución proviene del erario.

Los secretarios y el personal auxiliar del Tribunal serán nombrados por su Presidente. El Tribunal contará también con un secretario general (artículo 358).

El Tribunal resolverá siempre en pleno, debiendo integrarse con un mínimo de seis magistrados entre los que deberá estar su Presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes; en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas (artículo 361).

II. 4. La reforma constitucional de 1987; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

El 28 de diciembre de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso una iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; 127 y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este decreto fue discutido y aprobado en una sesión extraordinaria en enero de 1987 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

En la exposición de motivos el Presidente recordó uno de los compromisos que tomó el día que asumió la Presidencia de la República: “...mantendremos permanente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial”.

La consulta popular a la que hizo referencia fue la que se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 1986 y en la que también se abordó el tema de la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

El presente Decreto contiene las reformas necesarias para articular esta participación ciudadana, procurando que la “relación entre el pueblo y el gobierno sea armónica y se encuentre congruentemente establecida”.

Si bien durante la consulta algunos participantes se manifestaron a favor de la creación de un Estado en el territorio del Distrito Federal, esta reforma constitucional ratifica las decisiones políticas del pueblo mexicano de constituirse en una República Federal y reservar la circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.

De las audiencias públicas se desprendió de manera mayoritaria la necesidad de preservar el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales y, se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se logre con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

En esta reforma constitucional no se alteraron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias relativas al Distrito Federal, tanto por motivos presupuestales como legislativos. Así mismo el gobierno del Distrito sigue a cargo del Presidente de la República.

La presente reforma eleva a rango constitucional la decisión de que la descentralización y la desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. Esta modificación se basó en el principio de que descentralización y desconcentración son el instrumento adecuado para atender en forma democrática la problemática del Distrito, incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en su ejecución.

Este decreto crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana (artículo 73, fracción VI), que estará integrada por 66 diputados electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Con esto se respeta el pluralismo político y el pluripartidismo, ya que las decisiones las tomará la mayoría con la participación de las minorías.

Los miembros de la Asamblea serán electos por un período de tres años y deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución establece para los diputados federales. Su elección será calificada por un Colegio Electoral.

Los miembros de la Asamblea participarán en las facultades que se otorgan a ésta con relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos. La Asamblea podrá dictar bando, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como

los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano. Por ello, se propone que este órgano tenga competencia en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; y, prevención y readaptación social entre otras.

Además, esta reforma le otorga facultades a la Asamblea para proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y participar en la revisión de la cuenta pública que realiza la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe.

La Asamblea tendrá facultades para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, para que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere convenientes a las autoridades administrativas.

El Pleno de la Asamblea deberá analizar los informes que rindan sus miembros sobre el cumplimiento de sus funciones de consulta, promoción, gestoría y supervisión, para tomar las medidas que corresponden a su competencia.

La Asamblea del Distrito Federal será la autoridad encargada de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del Presidente de la República. Con esto la Asamblea podrá ejercer un cierto control sobre el Poder Judicial local.

La Asamblea celebrará dos períodos de sesiones ordinarias, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 65 y 66 constitucionales. En la apertura del segundo período de sesiones de la Asamblea, el 15 de abril de cada año, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, para presentar un informe por escrito respecto del estado que guarda la administración en el Distrito Federal. Esto permitirá una comunicación mayor entre los Poderes de la Unión, respecto del Distrito Federal.

Los miembros de la Asamblea gozarán del fuero constitucional por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de la responsabilidad de los funcionarios públicos prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política.

Esta reforma otorgó también la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que prevea la ley correspondiente.

Se otorga también el derecho de iniciativa popular para toda iniciativa presentada formalmente por un mínimo de diez mil ciudadanos. Con esto se pretende perfeccionar la democracia en el Distrito Federal. La reforma de 1987 elevó a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, ya que son éstos quienes mejor conocen los problemas y carencias en obras y servicios.

Si bien estamos aún lejos de instituciones y mecanismos realmente democráticos, esta reforma marcó el inicio de la autonomía y la democratización del Distrito Federal. Sería sólo hasta los años noventa que se lograría la creación de instancias y mecanismos mucho más democráticos.

Para articular esta reforma constitucional el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma al Código Federal Electoral.

II. 5. La reforma al Código Federal Electoral de 1988

El 18 de diciembre de 1987, se expidió el Decreto por el cual se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno. Dicho Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988.

Esta reforma fue relativa a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea es un órgano de representación ciudadana; dotado de autonomía; con facultades para dictar bando, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; y con capacidad para realizar funciones de control de la administración pública del Distrito Federal (artículo 366).

En lo relativo a la integración de la Asamblea, el Código establece que ésta se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción plurinominal (artículo 368). Por cada representante se elegirá un suplente. La Asamblea de Representantes será renovada cada tres años.

Para poder ser electo representante del Distrito Federal se deberán reunir las siguientes condiciones: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus dere-

chos; tener veintiún años cumplidos al día de la elección; ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía, cuando menos noventa días antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral; no ser miembro de la Comisión Local Electoral ni de los comités distritales electorales del Distrito Federal, salvo que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la fecha de la elección; no ser ministro de algún culto religioso; no ser titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días an-

tes de la elección, y contar con su credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral (artículo 370).

Los Representantes de la Asamblea no podrán ser reelectos para el período inmediato, sin embargo tratándose de suplentes se permitía que éstos, fueran electos para el período inmediato como propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio.

Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente un máximo de diez candidatos a representantes a la Asamblea por mayoría relativa y representación proporcional en la lista regional de la circunscripción. La candidatura para un cargo de Representante es incompatible con las candidaturas a senador, diputado federal y Presidente de la República (artículo 372).

En caso de vacante del titular y del suplente electos por mayoría relativa la Asamblea convocará a elecciones extraordinarias. Las vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional se cubrirán con los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva (artículo 373).

La elección de los miembros de la Asamblea debía celebrarse en la misma fecha que la elección de diputados federales. La Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral, los comités distritales electorales y las mesas directivas que se integraran para la elección de los diputados federales, senadores y Presidente de la República, se harían cargo simultáneamente de la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los términos para el registro de candidatos para la Asamblea, por el principio de mayoría relativa fue fijado

del 1° al 15 de mayo, y para los de representación proporcional del 15 al 30 de mayo (artículo 384).

Las boletas para la elección de los miembros de la Asamblea, se imprimirán conforme al modelo aprobado por la Comisión Federal Electoral, el que debía llevar impresas las listas de los candidatos, propietarios y suplentes, postulados. Las boletas referidas debían contener los siguientes datos: distrito electoral uninominal; mención de que se trata de la elección para Representantes de la Asamblea; color o combinación de colores y emblema del partido político; nombres y apellidos de los candidatos; un solo círculo por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos por mayoría relativa y la lista de candidatos por representación proporcional; y las firmas impresas del presidente y secretario de la Comisión Federal Electoral (artículo 390).

Al término del cómputo distrital de las elecciones federales los Comités Distritales Electorales debían proceder al cómputo de la elección de los representantes de la Asamblea (artículo 395). Concluido este cómputo los Comités tenían las siguientes obligaciones: enviar a la Comisión Federal Electoral y a la Comisión Local Electoral copia de las actas de la elección y de las actas de cómputo distrital, y un informe relativo a esta elección; formar el paquete de la elección, con los paquetes de las casillas, copia de todas las actas de cómputo y remitirlo al Colegio Electoral de la Asamblea para su depósito y salvaguarda en tanto se califica la elección; y enviar al Tribunal de lo Contencioso Electoral los recursos de queja que se hubiesen interpuesto y la documentación relativa a los cómputos distritales respectivos (artículo 396).

La Comisión Federal Electoral era el órgano encargado de expedir las constancias de mayoría relativa cuando no se hubiese interpuesto el recurso de queja; y así lo determine la resolución del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Posteriormente, la Comisión procederá a la asignación de miembros de la Asamblea electos por el principio de representación proporcional, conforme a las siguientes reglas (artículos 400 a 403). No tenía derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea, electos por el principio de representación proporcional, el partido que no obtuviera por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la elección de Representantes en el Distrito Federal; obtuviera el 51% o más de la votación efectiva en el Distrito Federal, y su número de constancias de mayoría relativa, represente un porcentaje del total de la Asamblea, superior o igual a su porcentaje de votos; y obtuviera menos del 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y su número de constancias de mayoría relativa, sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Asamblea del Distrito Federal. Cuando se dieran los anteriores supuestos, se tenían que deducir de la votación de la circunscripción plurinominal los votos de los partidos que se encuentren en alguno de los supuestos referidos. Para la asignación de miembros de representación proporcional a los demás partidos se aplicará entre ellos la fórmula de primera proporcionalidad.

Si algún partido obtuviera el 51% o más de la votación efectiva del Distrito Federal y el número de constancias de mayoría relativa, representan un porcentaje del total de la Asamblea, inferior a su referido porcentaje de votos, tenían

derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea electos, según el principio de representación proporcional, hasta en tanto la suma de Representantes que se hubieran obtenidos por ambos principios, representaran el mismo porcentaje de votos.

A ningún partido político se le pueden reconocer más de 46 miembros, lo que representa aproximadamente el 70% de la integración total de la Asamblea, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

Si ningún partido obtiene el 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Asamblea, será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que hubiera alcanzado la mayor votación en el Distrito Federal, en la elección de Representantes por mayoría relativa.

En lo referente al contencioso electoral y a la calificación de la elección, el Capítulo Octavo del Código precisaba que se aplicarían las reglas previstas en el Libro Séptimo del mismo, referentes a los recursos, nulidades y sanciones, siempre y cuando no se opongan a las siguientes disposiciones: procederá el recurso de revisión ante la Comisión Federal Electoral, respecto de las resoluciones de la Comisión Local Electoral del Distrito Federal; procederá el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral

y la Comisión Local Electoral del Distrito Federal al resolver los recursos de revisión; y respecto al escrito de protesta se tenía que remitir por los comités distritales electorales al Tribunal de lo Contencioso Electoral, conjuntamente con el recurso de queja (artículo 404).

Por lo que se refiere al Colegio Electoral de la Asamblea, se precisaba que el mismo estaba integrado por los presuntos representantes que hubieran obtenido constancia de mayoría o de asignación. Se establecía que era competente para calificar la elección de sus miembros, en única instancia (artículo 405).

Se destaca la obligación del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de remitir el expediente y la resolución emitida sobre el recurso de queja, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal Electoral, para los efectos de la expedición de las constancias de mayoría en la elección de los miembros de la Asamblea por mayoría relativa, y al Colegio Electoral de la Asamblea del Distrito Federal (artículo 406).

Por último, la reforma de referencia, en sus artículos transitorios, hacía mención a su entrada en vigor, siendo ésta, el 7 de enero de 1988, lo anterior en virtud de que la misma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Por otra parte, se precisaba en su segundo transitorio, que la elección de los miembros de la Asamblea para el período de 1988 a 1991, tendría lugar el primer miércoles del mes de julio de 1988.

Posteriormente, el 1 de junio de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al Código Federal Electoral antes de su abrogación.

En esta reforma se modificaron los artículos 7, 9 y 343 del Código Federal Electoral.

En el artículo séptimo relativo a las obligaciones de los ciudadanos se agregó un párrafo en el que se establece que se sancionará a los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones de votar en las elecciones federales, de desempeñar los cargos federales para los que fueron electos y de desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos.

Llama la atención en esta modificación el hecho que se sancione a los ciudadanos que no ejerzan su derecho de voto ya que éste por definición es libre. De igual manera, la sanción a quienes no desempeñen cargos federales o funciones electorales resulta redundante ya que el mismo Código, en los capítulos respectivos, prevé sanciones para estos casos.

En el artículo noveno relativo a los requisitos para ser diputado federal se aportan dos modificaciones. En la fracción II referente a la edad para ser diputado se agregan las palabras “como mínimo” refiriéndose a los 21 años. En la fracción XI se establece que los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales, de los comités distritales electorales no podrán ser candidatos a diputados a menos que se separen de su cargo seis meses antes de la elección. En esta reforma este término se reduce a tres meses. Siendo estos requisitos aplicables a la elección de representantes de la Asamblea del Distrito Federal, puede ser éste el motivo por el que se redujo dicho término.

Finalmente, el artículo 343 establece que se impondrá una multa de 500 a 1000 días de salario mínimo, vigente al momento de cometer el delito, y prisión de 4 a 7

años, a los ministros de culto religioso, que por cualquier medio o motivo induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado. Con la modificación a este artículo se establece una multa única de hasta 1000 días de salario mínimo y se suprime la sanción del encarcelamiento. Se suprime la mención de la presión sobre el electorado, lo que resulta natural ya que ésta era redundante. Se precisa en este precepto que la comisión de estos actos puede darse en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar. La última modificación a este artículo radica en la supresión de la palabra “delito”.

Como se mencionó anteriormente, una de las críticas que se le hizo al Código Federal Electoral fue justamente lo elevado de las sanciones que se imponían a los ministros de culto religioso. Con esta reforma se reducen dichas sanciones y sobre todo ya no se consideran como delito, por lo que sólo se sancionan con una sanción de índole administrativa.

III. LA CRISIS ELECTORAL DE 1988

Las reformas electorales de 1986 no trajeron para el PRI los resultados esperados y no permitieron prevenir la crisis política de 1988. La jornada electoral del 6 de julio de 1988 y su consecuente crisis que duró dos meses hasta la calificación de la elección presidencial confirmaron el fracaso.

Una de las causas de esta crisis provino de la misma reforma electoral cuyas consecuencias socio-políticas no

fueron medidas por sus autores. En efecto, uno de los pilares de dicha reforma fue la “norma de la participación”¹⁵ y la consecuente politización de la sociedad mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid y que culminó en el proceso electoral de 1988. La escisión del PRI también contribuyó en esta crisis política.

La difusión de la cultura de la participación en la sociedad mexicana así como los cambios socio económicos de la década de los ochenta contribuyeron a que la tasa de abstención de las elecciones disminuyera de manera considerable. Puede decirse que de alguna manera el abstencionismo fue durante años una de las causas del mantenimiento del PRI en el poder. A ello se debe en parte el crecimiento electoral del Partido Acción Nacional.

Cabe recordar aquí, que una de las innovaciones de la reforma electoral de 1986 fue el establecimiento del principio de corresponsabilidad de los ciudadanos, los partidos y el gobierno en el desarrollo y la organización de los procesos electorales. Esto llevaba implícita una mayor participación política de la oposición.

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid previó un crecimiento de la oposición en los comicios de 1988, no previno que con el pluripartidismo se daría una dispersión considerable del voto provocando así la crisis.

La crisis pudo ser vislumbrada desde la campaña electoral para la elección presidencial, que se caracterizó por

¹⁵ Loaeza, Soledad. “La crisis electoral del 6 de julio de 1988”.- p. 221.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porruá, 1999.- 378p.

un alto grado de politización de la sociedad. A estas elecciones se registraron seis candidatos, de entre los cuales cabe señalar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, conseciente a la ruptura en el seno del PRI, que fue apoyada inicialmente por el PARM que después participó en el Frente Democrático Nacional.

Los otros candidatos fueron: Carlos Salinas de Gortari, por el PRI; Manuel J. Clouthier, por el PAN; Heberto Castillo, por el PMS;¹⁶ Gumersindo Magaña, por el Partido Demócrata Mexicano (PDM); y Rosario Ibarra de Piedra, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). El 6 de junio de 1988 se formalizó el convenio de alianza entre el Partido Mexicano Socialista y el Frente Democrático Nacional, por el cual Heberto Castillo renunció a su candidatura presidencial a favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

Tanto la reorganización de la izquierda mexicana, como la fractura del PRI de octubre de 1987, contribuyeron a la hegemonía del PAN sobre los partidos de oposición independientes.

Paralelamente a las elecciones federales, los habitantes del Distrito Federal iban a las urnas a elegir, por primera vez, a sus representantes en la Asamblea del Distrito Federal, lo que contribuyó a politizar aún más estos comicios. Simultáneamente, se celebraban elecciones en Nuevo León, Querétaro, Sonora, Colima, Coahuila, Chiapas y Guanajuato para elegir diputados locales y, en Chiapas, al Gobernador del Estado.

¹⁶ El Partido Mexicano Socialista resultó del acuerdo entre los Partidos Socialista Mexicano y Mexicano de los Trabajadores para hacer frente al crecimiento electoral del PAN.

Por primera vez los partidos políticos de la oposición habían logrado aumentar la proporción de sus representantes en las casillas de voto, logrando estar representados en el 60% del total.

El 6 de julio la jornada electoral inició sin mayores contratiempos, hasta el mediodía, en que los representantes del PAN en Guanajuato, Querétaro, Durango y Sinaloa empezaron a notar ciertas irregularidades como la no publicación de las ubicaciones de algunas casillas, la tinta no era indeleble y el padrón electoral estaba incompleto. Después de las veintiuna horas se detuvo la información que debía proporcionar el mecanismo auxiliar instalado por la Secretaría de Gobernación (sistema de comunicación vía telefónica que transmitía mediante computadoras a los representantes de los partidos los resultados de las casillas). Ante la gravedad de las fallas técnicas se hizo necesario implementar un nuevo centro de cómputo, dejando en todos las dudas sobre un eventual fraude.

El sistema de cómputo objeto de tantas suspicacias y críticas fue instalado a fin de monitorear los hechos de la jornada electoral, como un mecanismo de ayuda. En efecto, los partidos políticos habían solicitado que se les enviara la información relativa a los resultados de manera extraoficial, por lo que la Secretaría de Gobernación no tenía obligación alguna de hacerlo; no obstante ello accedió. Se acordó mandar la información al Registro Nacional de Electores en donde se encontraban instalados los representantes de los partidos políticos. A raíz de un problema técnico con las líneas telefónicas se suspendió la transmisión de dicha información.

Al decir de la Secretaría de Gobernación esta falla no afectó la información en sí, ya que los resultados de cada casilla eran expuestos en el exterior de éstas y los partidos políticos tenían representantes en todos los Estados.¹⁷

En la noche del 6 de julio, los candidatos Cárdenas, Clouthier e Ibarra lanzaron y presentaron en la Secretaría de Gobernación un “Llamado a la legalidad” en el que denunciaban irregularidades durante el proceso electoral y denunciaban al PRI de haber perdido las elecciones y no querer admitirlo.

Posteriormente, el Presidente del PRI anunció la victoria rotunda del candidato del partido, sin que aún la Comisión Federal Electoral hubiese dado resultados oficiales. El 7 de julio, el candidato del PRI admitió que los resultados no habían sido benéficos para su Partido en algunos Estados, y en particular en el Distrito Federal. Finalmente, mientras los partidos de oposición seguían con sus denuncias, el PAN accedió a seguir con el proceso electoral.

Los resultados electorales de la elección presidencial de 1988 fueron los siguientes (en millones de votos): PRI 9.2; FDN 5.3; PAN 3.2; PFCRN 1.7; PPS 1.7; PARM 1.1; PMS 0.8; PDM 0.2 y PRT 0.1.¹⁸

La reforma electoral había establecido una serie de mecanismos para agilizar los resultados de las elecciones y para garantizar la transparencia del proceso electoral, y fue esto

¹⁷ Bartlett Díaz, Manuel. “Un testigo de la jornada electoral de 1988”.- p. 247.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999.- 378p.

¹⁸ Gómez Tagle, Silvia.”Las estadísticas electorales de la reforma política”.- En: Cuadernos del CES. No. 34, 1990.

mismo lo que hizo tropezar al gobierno y provocó la crisis de 1988. Al pasar de los años, podría decirse que en sí la reforma electoral de 1986 tenía los elementos necesarios para fortalecer la democracia en nuestro país, la participación ciudadana, incitada por esa misma reforma pero no calculada por el gobierno, fue el elemento que contribuyó a desestabilizar al PRI y a llevarlo a cometer los errores tan burdos en los que incurrió a partir del 6 de julio.

Otros testigos de la jornada electoral de 1988 tienen una visión diferente de los hechos ocurridos ese día. Un representante de uno de los grupos que apoyaban la candidatura de Cárdenas, Jorge Alcocer, declaró en el periódico Reforma, en 1994,¹⁹ que en realidad el sistema nunca se cayó, lo que sucedió es que Cárdenas no ganó la elección, en sí detuvo la información extraoficial porque estaba a la delantera Cárdenas y que por ello era mejor esperar tener más datos a fin de que la opinión pública tuviera un resultado más favorable a Salinas de Gortari. Dicha tesis fue compartida también por el PAN.

Pasada la crisis de la jornada electoral, en la semana del 7 al 11 de julio la Comisión Federal Electoral dio a conocer resultados preliminares que le daban la victoria al PRI con el 50% de los votos y el 45% a la oposición. Aunque ésta no reconoció tales cifras, el 13 de julio los resultados oficiales las confirmaron.

Del 21 de julio al 13 de agosto de 1988 se instaló el Pleno de la Comisión Federal Electoral para la revisión de la documentación electoral. El 15 de agosto se instaló el órga-

¹⁹ Bartlett Díaz, Manuel. *op. cit.* nota 17, p. 248.

no de autocalificación. El 10 de septiembre Carlos Salinas de Gortari fue declarado Presidente electo por el Colegio Electoral, con el voto a favor de 263 diputados del PRI y de 3 votos del FDN, el voto en contra de 85 diputados panistas, habiéndose retirado de la sesión 152 diputados del FDN y 16 panistas, en protesta a lo sucedido. El día anterior, los diputados del PAN habían formulado un voto particular en el que señalaban todas las irregularidades del proceso electoral y pedían la anulación de la elección presidencial.

Los resultados oficiales de la Secretaría de Gobernación arrojan las siguientes cifras para las elecciones presidenciales: voto efectivo: 19.1 millones de sufragios (52% del padrón electoral), repartidos como sigue: Carlos Salinas de Gortari 50%; Cuauhtémoc Cárdenas 31%; Manuel J. Clouthier 17%; Gumersindo Magaña 1%, y Rosario Ibarra de Piedra 0.4%.

Los resultados de las elecciones senatoriales en el Distrito Federal también fueron impugnados por la oposición y, en particular, por el PAN.

La Cámara de Diputados quedó integrada como sigue: PRI 263 (236 por mayoría relativa y 27 por representación proporcional); PAN 101 (38 por mayoría relativa y 63 por representación proporcional); PMS 19 (19 de representación proporcional); PARM 29 (4 por mayoría relativa y 25 por representación proporcional); PPS 32 (32 de representación proporcional); PST-PFCRN 34 (34 de representación proporcional); otros 22 (22 de mayoría relativa).²⁰

²⁰ Los otros son las candidaturas comunes que se formaron con diferentes combinaciones entre PPS, PFCRN, PARM y PMS.

Estos resultados hablan por sí solos para explicar por qué la oposición aceptó parte de los resultados de las elecciones federales de 1988.

Una de las huellas más importante y más indeleble que dejaron las elecciones de 1988 fue la politización de la sociedad mexicana. La madurez que tanta falta hacía a nuestras instituciones e instrumentos democráticos, la estaba adquiriendo el pueblo de México. Los comicios de los años posteriores confirmaron esto con una participación electoral cada vez mayor. Si bien seguimos con prácticas poco democráticas como el acarreo, la concientización del elector en las zonas urbanas ha sido el mayor promotor de las reformas electorales posteriores a 1986.

La otra huella, que fue más que eso, consistió en el fin de la hegemonía del PRI en el poder político.

IV. CONCLUSIONES

Las circunstancias propias de un sistema electoral no pueden dejar de analizarse fuera de las peculiaridades del sistema político en el que está inmerso, máxime en momentos de crisis.

En México, el sistema electoral y de partidos políticos ha evolucionado desde la época postrevolucionaria, en una forma paulatina pero progresiva. Durante el período de consolidación del sistema político el sistema electoral y de partidos fue relativamente excluyente, que se explica por la actitud defensiva de la élite política que no quería ceder poder. Posteriormente, una vez el sistema político consolidado, con la desaparición de los partidos caudillistas y

de los riesgos de escisión del partido dominante, el sistema electoral fue dando poco a poco muestras de una cierta apertura, favoreciendo la incorporación y participación de nuevos partidos políticos.

Si bien el sistema de representación siempre ha asignado una cantidad determinada de curules de diputados a la oposición, ésta ha sido en general aproximadamente coincidente con la proporción de votos que los partidos minoritarios han recibido en las elecciones legislativas. Esto indica que el régimen electoral, a pesar de las críticas, ha evolucionado con el crecimiento político del país.

La reforma electoral de 1986 ha sido particularmente relevante en lo que respecta a la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados por el sistema de representación proporcional. Además, esta reforma permitió reducir la distorsión propia a los sistemas mayoritarios.

Si bien la creación de un Tribunal Electoral autónomo no respondió en la práctica a las expectativas, sí fue el primer paso para la instauración de instituciones político-electorales confiables, como hoy en día, más de diez años después, las tenemos en el Instituto Federal Electoral y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las instituciones tienen la madurez de sus integrantes, la mayoría de los actores políticos de 1988 carecían aún de madurez política, para que éstas y la legislación vigente fuesen válidas.

México tardaría aún unos años en tener órganos electorales en los que no esté representado el Poder Ejecutivo. Claro es que la verdadera madurez política y una real democracia llegará el día en que la sociedad ya no sospeche

de manera permanente que los representantes del Poder Ejecutivo no son imparciales y susceptibles de cometer fraudes. La fuerza de una democracia reside en que la presencia del gobierno en la vigilancia y el control de los procesos electorales es la garantía de la transparencia y legalidad de éstos.

Pero el presidencialismo reforzado en nuestro sistema político hace temer de manera permanente la presencia del Ejecutivo en el control de las elecciones.

De manera muy particular, la legislación electoral despierta las pasiones e induce a la crítica, y ello no puede ser de otra manera en virtud de que ésta decide el modelo de sociedad política y de régimen político. Una reforma electoral que no suscite críticas no sería tal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México” en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Andrea Sánchez, Francisco José de. “Los partidos políticos en la Constitución Mexicana de 1917”, en *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX; La Constitución Mexicana 70 años después*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 404. México, 1988.
- Bartlett Díaz, Manuel, “Un testigo de la jornada electoral de 1988”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1999.
- Franco González Salas, José Fernando. “El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su función y su futuro”, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Garay Morales, Leonor; Animas Sevilla, José Alfredo; y Contreras Castellano, Jaime. “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comparativo en sus distintas reformas, 1990, 1993, 1994 y 1996”, en *Estudios de Derecho Electoral*, Tomo I, Tribunal Federal Electoral. México, 2000.
- Gómez Tagle, Silvia. “Las estadísticas electorales de la reforma política”, en *Cuadernos del CES*, Núm. 34, Colegio de México. México, 1990.
- Loaeza, Soledad. “La crisis electoral del 6 de julio de 1988”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.

- Martínez Assad, Carlos. “Las elecciones legislativas y la ilusión democrática”, en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores. 1985.
- Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.
- Patiño Camarena, Javier. “Calificación de las elecciones en México”, en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. II, Número 3. México, 1993.
- Peza Muñoz Cano, José Luis de la. “Evolución de la justicia electoral en México (1968-1978)”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.
- Sánchez Bringas, Enrique. “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral” en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Serrano Migallón, Fernando, “La legislación electoral y su evolución durante tres décadas”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.

LIC. MANUEL BARQUÍN ALVAREZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1970). Maestría en Derecho, Universidad de Harvard (1978). Certificado de Programa Propedéutico de Posgrado en Ciencias Sociales. The American University, Washington, D. C., U.S.A., conjuntamente con CONACYT (1982). Maestría en Ciencia Política, Universidad de Yale (1984).

Fue Asesor del Secretario de Educación Pública; Asesor del Subsecretario de Energía y Consultor de la Comisión Reguladora de Energía en la Secretaría de Energía; Asesor del Secretario de Gobernación; y Consejero Magistrado del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha desempeñado los siguientes cargos: Subdirector de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; Secretario Particular de la Rectoría; Asesor del Abogado General; Director General de Asuntos Jurídicos; Jefe de la División de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán; Director del Centro de Documentación Legislativa Universitaria; Asesor de la Rectoría y Abogado General; Miembro de los Comités SEP-ANUIES para la evaluación de instituciones de educación superior, durante dos años.

Dentro de sus actividades académicas se ha desempeñado como Investigador Nacional Nivel I, con licencia en el Sistema Nacional de Investigadores; profesor en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM; en el Instituto Tecnológico Autónomo de México; en el

Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública; y en la Universidad Panamericana. Impartió la cátedra “Estructura del Poder Judicial” en la Unidad de Posgrado de Derecho de la UNAM. Ha sido participante y coordinador en más de noventa seminarios, congresos, coloquios, mesas redondas, reuniones académicas y conferencias en diversas instituciones, escuelas y universidades dentro de la República Mexicana y en el extranjero. Ha obtenido diversas distinciones académicas y en asociaciones. Ha participado como miembro de diversas comisiones y comités dentro de las instituciones donde ha prestado sus servicios. Fue coautor y coordinador en dos libros: y más de setenta artículos tanto en libros como en revistas especializadas; traducciones y reseñas sobre temas jurídicos.

Actualmente es Investigador Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Consejero de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, designado por el Senado de la República.