



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Casa abierta al tiempo

**EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL: ANÁLISIS
DE LAS REFORMAS 1989-1990, 1996 Y LA
APROBACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

EFRÉN VICENTE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

MATRICULA: 201328924

ASESOR

**MTRO. ALEJANDRO
FAVELA GAVIA**

LECTOR

**MTRO. VÍCTOR M.
ALARCÓN OLGUÍN**

Iztapalapa, Ciudad de México, abril de 2006



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL: ANÁLISIS
DE LAS REFORMAS 1989-1990, 1996 Y LA
APROBACIÓN DEL VOTO EN EL
EXTRANJERO

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

EFRÉN VICENTE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

MATRICULA: 201328924

ASESOR
MTRO. ALEJANDRO
M.
FAVELA GAVIA
OLGUÍN

LECTOR
MTRO. VÍCTOR
ALARCÓN

Iztapalapa, Ciudad de México, abril de 2006

A la memoria de mi hermanita, a su valor, y a su aprecio por la vida...

Para mi madre, con todo mi amor

ÍNDICE GENERAL

Introducción: México y la democracia.....1

Capítulo 1: La Reforma Electoral de 1989-1990, su Impacto en el Sistema Electoral y en el Sistema de Partidos

1.1 La Coyuntura de 1988.....5

1.2 Un camino difícil.....10

1.3 Las Bases de la Reforma Electoral de 1989-1990; El Debate y la Construcción de Consensos de las Fuerzas Políticas.....14

1.4 La Reforma Político Electoral de 1989-1990.....23

1.5 El IFE y el Sistema Electoral.....27

Capítulo 2: El Contexto de la Impartición de Justicia Electoral después de la Reforma de 1989-1990

2.1 Lo Jurídico Electoral: Síntesis en Materia de Legislación.....34

2.1.1 Cláusula de Gobernabilidad.....34

2.1.2 Autocalificación Electoral.....35

2.1.3 Registro de los Electores.....36

2.2¿ Avances en Materia de Justicia Electoral?.....37

2.3 Adecuaciones del cambio Institucional: El Tribunal Federal Electoral.....40

Capítulo 3: La Reforma Electoral de 1996, su impacto en el Sistema Electoral, de Partidos y su función en el Sistema Político

3.1 Los Cambios en Materia Electoral.....	44
3.2 La Reforma Electoral en Materia de Cultura Política.....	51
3.2.1 ¿Qué es Cultura Política?.....	52
3.2.2 Bases de la Conceptualización.....	54
3.3 La Reforma Electoral, la Cultura Política y la Partidocracia fortalecida.....	56

Capítulo 4: El Contexto de la Impartición de Justicia Electoral después de la Reforma de 1996

4.1 Consensos para el Establecimiento de un Acuerdo para perfeccionar la Justicia Electoral.....	65
4.2 Formación, Alcances y Facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	67
4.3 La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral....	73
4.3.1 Reglas Específicas del Recurso de Apelación.....	75
4.3.2 Reglas Específicas del Recurso de Inconformidad.....	81
4.3.3 Reglas Específicas del Recurso de Reconsideración.....	88
4.3.4 Reglas Específicas del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.....	93
4.3.5 Reglas Específicas para el Juicio de Revisión Constitucional-Electoral.....	99
4.4 La Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	102
4.4.1 La Sala Superior.....	104
4.4.2 El Presidente y las Salas Regionales: Funciones especializadas (Esquema y síntesis de sus mecanismos administrativos).....	107
4.5 El Posicionamiento Inmediato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	107
4.6 Propuestas para el desarrollo de la Justicia Electoral.....	110

Capítulo 5: El impacto Político al Sistema Electoral a través de la Reforma de 2005 al COFIPE por la Apertura del Voto en el Extranjero

5.1 Marco General.....	114
5.2 El Debate y la Construcción de las Fuerzas Políticas: La Importancia de los Foros pro-derechos.....	117
5.2.1 Solicitudes a los diputados.....	117
5.2.2 Comentarios, preguntas y reclamos a los diputados.....	118
5.2.3 Posturas de los Partidos.....	119
5.3 Aspectos Metodológico-Institucionales de la Reforma: Estudios de Impacto por el IFE.....	124
5.3.1 Percepción de Participación y voto.....	125
5.3.2 Marco Metodológico.....	129
5.5 La Reforma Construida en el Plano Institucional (Aprobada el 30 de junio de 2005).....	134
5.6 El Escenario Electoral después de la Reforma; Hipótesis del desarrollo de los comicios en 2006.....	141
Conclusión: Propuestas para el Desarrollo del Sistema Electoral Mexicano.....	151
Bibliografía.....	154
Hemerografía.....	157
Conferencias y Foros.....	160
Legislación Consultada.....	161

AGRADECIMIENTOS

A Alejandro Favela por su apoyo y asesoría en la realización de este proyecto

A Manuel Larrosa Haro por las charlas, por su amistad y por sus enseñanzas sobre cultura política.

A Luís Eduardo Medina porque gracias a su tesis doctoral pude ampliar el marco conceptual de esta investigación.

A mis verdaderos amigos (Moisés Mendoza Valencia, Blanca Martínez Torres, Lucía Morales, Jimena Hernández Martínez, Joseph, Marisol García Acosta, Abigail, Karla Puga, Alejandra Manzanos), y los demás, aunque no estén en esta lista seguro están en mi corazón; sin ustedes habría desistido desde hace mucho tiempo

A Erika Granados por ser una persona transparente, amiga reciente y soportarme en estos últimos días en el diplomado en “Estudios Electorales”.

Y sobre todo a esta gran Universidad por haberme dado la oportunidad de desarrollarme académicamente.

Introducción: México y la Democracia

Resulta evidente que el proceso de desarrollo democrático que vive el país es sin duda un modelo particular en América Latina, pero más singular aún en el contexto de las “democracias occidentales”. Los caminos históricos en México han sido en diversas ocasiones adversos, y particularmente la propia dinámica del sistema político mexicano se ha tenido que enfrentar en reiteradas ocasiones a los devenires coyunturales sintomáticos de los cambios estructurales en materia de democracia, así como la verdadera búsqueda de la participación ciudadana en relación a la cultura política. Antes de las reformas de 1989-1990 podía hablarse en la vida política y social del país de una solidez relativa de las instituciones, pero no así de estas mismas en el terreno electoral. No es casual que la ciencia política actual delimite en el perímetro de las elecciones y de la democracia una serie de normatividades concretas mínimas para salvaguardar la vigencia de las libertades, derechos y obligaciones que regulen la toma de decisiones colectivas. Quiero dejar claro que nuestro proceso de construcción democrática nos remite a aceptar nuestras particularidades, errores y singularidades; estas pueden ser desde el plano cultural, geopolítico, histórico y económico.

Las categorías anteriores, en nuestro análisis, pretenden interrelacionar las facultades y cualidades mismas del desarrollo democrático mexicano y dan a entender cómo en los sistemas democrático-occidentales y más aún en México no puede fijarse una meta democrática sin una normatividad sólida y fuerte-al menos no conozco una democracia de corte occidental en la que esté separado el proceso y el planteamiento democrático del derecho; de ésta forma

el sentir de la reforma de 1989-1990 guió sus principios legales en la construcción de leyes concretas que otorgaron la pauta para consolidar inmediatamente las instituciones, particularmente Arturo Núñez posee una aceptable aproximación a lo que queremos explicar:

“Si bien es cierto que el derecho no colma por sí sólo las aspiraciones democráticas, también lo es que las mismas no podrían concretarse sin la existencia y el cumplimiento irrestricto de normas claras que precisen los métodos para la participación ciudadana en el proceso mediante el cual se elige y constituye un gobierno sin elementos “formales”, no hay vida democrática posible”¹

Cuestionarnos si hay vida democrática o no con la existencia y cumplimiento de las normas electorales nos sugeriría también, por ende preguntarnos, ¿qué es vida democrática?, pero también y aún más importante ¿qué es la democracia?; por cuestiones metodológicas sugeriré al lector orientarnos por la democracia representativa.

Hablamos de la importancia del marco legal para la construcción de las democracias, ahora, concreticemos lo importante que fue para la reforma electoral de 1989-1990. Es claro que al hablar de entrada de la “reforma”, estamos implícita e inherentemente abordando un contexto y una estructura legal, debido a esto, no profundizaremos en este capítulo del desarrollo de la cultura política posterior a la reforma, debido a que el desarrollo mismo de una nueva cultura política desembocó en la concreción de ésta; todas las reformas políticas dependen de un sistema jurídico, a su vez, también, son canales dialécticos del perfeccionamiento de la norma legal y del desarrollo procesal

¹ Núñez Jiménez, Arturo *La Reforma Electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 14.

del derecho positivo, así nuestra primera tarea es identificar la importancia de las normas electorales, en nuestro caso estas son también reglas básicas, instituciones y procedimientos que pretenden garantizar ante los ciclos coyunturales y estructurales la forma más eficiente y pacífica del desarrollo de las contiendas en la búsqueda del poder político.

Son las instituciones y el derecho agentes singulares para perfeccionar la técnica y la búsqueda del poder político; vemos hoy con malos ojos el pretender aplicar programas o políticas fuera de las instituciones que hemos inventado; acepciones tales como populismo, autoritarismo, partido único, revolución social o cambios y métodos que se desvinculen del esquema institucional, y no es para menos, el régimen de partido hegemónico por el que atravesó el país casi 70 años generó un clima de fobias en la participación social y política de los procesos de esta índole, una de las pautas más sustanciales en las que se sustenta la necesidad de la reforma electoral es el acontecimiento histórico de las elecciones federales de 1988, de ésta forma la necesidad del naciente sistema electoral mexicano sugería como principales facultades la organización y planeación de los comicios; toda la normatividad posible para salvaguardar el sufragio y la emisión del voto; crear los procedimientos adecuados para dirimir sobre los resultados legales de las elecciones, así como dar solución a las controversias; y la consolidación de los partidos como entidades autónomas respecto al Estado en el plano de la regulación de su competencia. Estos cuatro puntos son el eje de las génesis de la reforma electoral de 1989-1990; la nueva dinámica del sistema electoral vio sustentados sus primeros frutos con la experiencia de los comicios de 1988

debido al fuerte nivel de competencia, a suerte de paradoja, jamás había existido una competencia tan marcada en la historia electoral de nuestro país, pero tampoco podía hablarse de un sistema de partidos competitivo, la razón más relevante en un plano general podemos asociarlo a los reiterados fracasos de las políticas públicas del partido de Estado (PRI), a la agudización de la crisis económica y a las disparadas tasas de inflación que iniciaron en los primeros años de la década de los 80's que desembocó en un nuevo viraje de la economía mexicana hacia el modelo neoliberal. Es casual el despertar democrático (vía a la sociedad) del país en materia electoral, esto ejerció una presión directa y una sobresaturación de demandas para que el cambio se originara desde las altas esferas gubernamentales y de las mismas élites; la gran coyuntura de 1988 movilizó y conjunto a las organizaciones tradicionales de la izquierda y la derecha mexicana, también sacudió las estructuras del Estado mexicano porque el pensar en una reforma electoral radical, fue también pensar en el equilibrio, seguridad, mantenimiento y retroalimentación del Estado, fue también reflexionar que en el país se empezaba a consolidar una nueva correlación de fuerzas.

Capítulo 1: La Reforma Electoral de 1989-1990, su Impacto en el Sistema Electoral y en el Sistema de Partidos

1.1 La Coyuntura de 1988

El fantasma que dejó el proceso electoral de este año estuvo marcado por reflexiones tanto de la sociedad civil como del mismo Estado mexicano, pero también la dinámica de contrasentido que jugaron estas dos esferas fue de una sorprendente colisión en un marco regulado, de este escenario solía esperarse una confrontación de magnitudes catastróficas aunque por parte del gobierno una vez más evidenció sus políticas de “mano dura” y “de cambiar para no cambiar”; por una parte, un fuerte acoso a los movimientos sociales independientes y de las organizaciones tradicionales de la izquierda, y por el otro una retórica de necesidad jurídica en el contexto electoral para eliminar por completo cualquier intento de alteración social. Ante el desencadenamiento de las contradicciones propias de este clima se originó la coyuntura y en el recién inaugurado gobierno de Carlos Salinas de Gortari se dividió miméticamente por un lado la catarsis social y política del país era el mejor reflejo del despertar democrático de la ciudadanía y en el otro plano se reconocía sin expresarlo la posición ilegítima del gobierno mexicano, el presidente mismo manifestaba este cuestionamiento evidenciando su preocupación en los primeros días de posesión del poder ejecutivo federal:

“¿Cómo perfeccionar nuestras instituciones para ampliar la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales y, también, para elevar la calidad de las organizaciones políticas del país?”²

Este cuestionamiento es el reflejo fenomenológico de la preocupación política central de la administración del presidente Salinas, el futuro de la estabilidad política dependía de “hacer creer una vez más al electorado potencial expresado en la sociedad” que en México existía la democracia, la transparencia y la intención del gobierno de perfeccionar la reglamentación de los procesos electorales:

“El gobierno surgido del proceso electoral de 1988 no pudo menos que convocar a una nueva reforma electoral, y es que muchos aspectos del sistema electoral diseñado en 1986 mostraron que no estaban hechos para encauzar democráticamente la acentuada competitividad que se había presentado en ese año, la cual, seguramente, ya no podría ser exorcizada con los recursos del pasado. Sin lugar a dudas, el pivote de la reforma constitucional de 1989 y del COFIPE original lo constituyó la nueva institución en cargada de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral, y su estructura novedosa de pesos y contrapesos: Consejo General, Junta General, la representación plural de las dos cámaras (un representante de la mayoría y otro de la minoría), la representación proporcional atemperada de los partidos, los consejeros magistrados, las estructuras locales y distritales, etcétera. Todo esto fue la respuesta a la crisis de legitimidad del sistema electoral de 1988, cuando un solo partido controlaba la vieja Comisión Federal Electoral”³

² *Ibíd.* p. 22

³ Becerra Chávez, Pablo Javier “La Problemática de la Representación en el Sistema Electoral Mexicano”, en *Polis* 96, vol. 1, UAM-I, México, 1996, p. 27.

La ingerencia del gobierno mexicano en la formación de la opinión pública ha sido una característica surgida de las grandes crisis políticas como fue el caso de 1968 y sus agravantes posteriores con la “guerra sucia”. Pablo Javier Becerra utiliza un concepto clave en su argumento que a mi parecer nos guiará a lo largo de este ensayo: *crisis de legitimidad* que es canalizado por el autor exclusivamente al sistema electoral, nosotros lo trataremos de ampliar a la estructura del Estado, esto, porque no es un paradigma tan lineal como parece, si la crisis de legitimidad hubiese sido sólo del sistema electoral el problema de la desconfianza y de la falta de credibilidad de las esferas gubernamentales estaría resuelto con una campaña constante de los medios de comunicación masiva o de un replanteamiento mínimo de las reglas jurídicas del sistema electoral y de partidos; el cáncer de la falta de legitimidad ha sido cíclico incluso después del año 2000, hoy en día, ni la consolidación del IFE, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ni de los institutos electorales locales han perneado la solidez de una ciudadanía convencida y comprometida con la formación de ésta democracia; ya desde el año 2002 se evidenciaba una crisis de los paradigmas rectores del IFE y de las instituciones de justicia electoral en la misma lógica de sus principios a través de las declaraciones de los ex consejeros Jaime Cárdenas y Jacqueline Peschard, el primero, por ejemplo, realizó esta declaración en el mes de agosto del año previamente citado:

“Para mi no hay democracia; la alternancia no es democracia. Cambiaron las reglas de acceso al poder público, pero no se puede hablar de equidad todavía, pese a ser un principio de la democracia”⁴

⁴ En: Herrera, Jorge “Ahora el reto es implantar las reglas de la democracia”, en *El Universal*, Nación, domingo 1 de septiembre de 2002, p.13.

Sin duda, Cárdenas denunciaba las deficiencias de las reformas electorales y concretamente apegadas a nuestro estudio, las razones que emergieron de la “crisis de legitimidad del sistema electoral” en 1998 y que aún persiste en las dos principales leyes en materia electoral; el COFIPE y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Los vicios en los que han caído estas dos leyes giran en torno a la falta de atención para el establecimiento de las reglas para el ejercicio del poder público, mientras se ha manifestado como prioridad el fortalecimiento de las reglas de acceso al poder político, reflejo sintomático de una desesperada recomposición de una débil legitimidad del Estado. Tales circunstancias fueron provocadas a lo largo de todo el poderío hegemónico del partido de Estado, en el que el régimen político carecía de la intención de otorgar derechos a los partidos políticos y mucho menos de auspiciar una reforma electoral que amenazara sus intereses de dominación política. Jacqueline Peschard, suele ser más optimista, pero coincide que la vigencia de la ley electoral del 89-90 fue una expresión más para solucionar el conflicto político:

“Aunque ciertamente las reformas de este periodo tuvieron por objeto ofrecer cauces institucionales para la expresión del conflicto político, atrás habían quedado las épocas de las reformas como instrumentos preventivos, capaces de adelantarse a futuras situaciones de tensión política, pues ahora estaba viva y actuante la amenaza de la protesta electoral masiva que había sido el rasgo distintivo de la contienda de 1988 y ello obligaba al gobierno a buscar salidas institucionales.

La característica común de las reformas de este periodo, identificadas con la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), es que

tuvieron en la mira combatir la desconfianza en la organización de las elecciones, la cual dejó de ser latente para convertirse en palpable en importantes movilizaciones contra el fraude electoral.

La falta de credibilidad electoral abarcaba desde el instrumento mismo para votar, pasando por la institución encargada de administrar los comicios y llegando hasta la propia instancia calificadora. Ello hizo que las reformas de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 fueran de alguna manera obligadas, exigidas por el creciente cuestionamiento a la base de sustentación legal y legítima de los gobiernos, y además cada vez más recurrentes, pues si anteriormente cada sexenio tenía su reforma electoral, ahora un mismo sexenio (1988-1994) tuvo tres⁵.

Peschard, en este clima, no sólo advierte la posición del conflicto electoral de 1988 y a diferencia de Cárdenas, sugiere que la democracia es algo particularmente obligado que empezó en el sexenio 1988-1994; el compromiso de desarrollo democrático y del establecimiento de las disposiciones legales que pudieran garantizar la pureza de los comicios en México nunca ha devenido de una buena intención de las figuras del Estado, tenemos, pues, conforme a la afirmación de la ex consejera una democracia obligada, incompleta y aceptada de mala gana por los que en un momento buscaban en mantenimiento del modelo político, económico y social, a final de cuentas, lo más mutable en este mundo son los sistemas políticos en la lógica capitalista, este es, un caso más; la especificidad del caso, nos remite a vincular por último los argumentos de un analista externo. Giovanni Sartori, antes de la alternancia del partido en el poder ejecutivo federal en México (2000), situaba al PRI análoga pero no igualitariamente con el PRP turco como partidos que

⁵ Peschard, Jacqueline “Hasta dónde ha llegado la reforma electoral. Las elecciones ya son democráticas; los partidos, no necesariamente”, en: <http://www.etcetera.com.mx/1999/340/pj0340.htm>

generaban una “autoprotección contra los peligros competitivos”, sólo que PRP se arriesgó a establecer una iniciativa propia dentro de un mercado electoral libre⁶, mientras que el PRI sólo apoyó la reforma del 89 en la medida que se le garantizará mediante los establecimientos de la representación plurinominal y uninominal una mayoría aún aplastante. Antes de 1999 Sartori auguraba una inamovilidad en los preceptos de competencia electoral que regían al PRI, y es que el régimen antes de 1988 no tenía necesidad alguna de garantizar constitucionalmente el principio de representación para las minorías, de generar elecciones transparentes, aunque paralelamente la modernización social destapaba aún más la exigencia de la modernización política y hacia evidentes la cada vez más marcadas contradicciones; por un lado, un sistema electoral y de partidos anacrónicos ante un proceso de conciencia ciudadana más desarrollado, la vida política electoral exigía a pasos acelerados una posición autónoma real mayor.

1.2 Un camino difícil

Hemos mencionado la naturaleza histórica de nuestro sistema de partidos, un sistema de partido hegemónico en la prerreforma y que se resistió considerablemente a dejar de serlo aún con los preceptos legales adoptados en 1989-1990. Tratemos de detallar, ahora, la cuadratura concreta de las demandas sociales que permitieron reflexionar sobre la reforma electoral. Nos resultará inequívoco llegar a un primer planteamiento hipotético en el que el país a lo largo de todas sus reformas electorales ha sufrido la variabilidad

⁶ Véase: Sartori, Giovanni *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 350.

política de los acontecimientos en lo que han girado sus reflexiones, desde la Constitución de 1917 y consecuentemente, las leyes electorales de ese mismo año, de 1918, 1946 y 1951 fueron la más clara muestra de un largo periodo de estabilidad política y precisamente es en 1917 cuando puede establecerse un clima de conciliación, de diálogo y de generación de acuerdos después del conflicto revolucionario de 1910, reflejado en la Carta Magna que emitió el Congreso constituyente de Querétaro y es a partir de ahí y hasta 1951 que se mantuvo la solidez del principio de representación de mayoría simple en la elecciones federales y locales en el territorio nacional y que en correspondencia con el sistema político era el modelo más óptimo⁷, cabe aclarar, por otra parte, que dicho modelo de auto-protección del régimen tuvo contradicciones serias en sus mínimos intentos de modernización democrática; en 1977, la reforma en este rubro generó un importante cambio en el plano de la representación y que junto a las metamorfosis particulares a las áreas del sistema electoral ampliaron las facultades de los partidos de oposición para incluir de una forma más amplia su participación en la Cámara de Diputados, así, se dio un primer paso nunca antes dado que favorecía la representación proporcional y se construyó un modelo de registro condicionado⁸. La innovadora reforma no duró mucho tiempo, y más aún porque en la mitad de la década de 1980 se generaron grandes cambios de ajuste estructural económico; la entrada global del neoliberalismo curiosamente no era tan modernizadora en el contexto electoral ni del sistema político. Para 1986 se habían desquebrajado los intentos positivos de modernización electoral de 1977; la reforma del 86 cerró abruptamente lo que empezaba a gestarse como

⁷ Véase: Becerra Chávez, op. cit. pp. 12-13.

⁸ Con Información de: *Ibíd.*, p. 18.

una gran amenaza para la hegemonía del Estado y de su partido: desapareció el registro condicionado y se regresó al modelo arcaico (para México en ese momento) del registro definitivo. No fue sorprendente encontrar una infundamentada crítica al sistema de representación proporcional, el sistema de elección plurinominal habría de esperar unos años más, veamos la siguiente cita:

“En el sistema electoral mexicano el principio de representación proporcional se diseñó para incluir a las minorías mientras lo fueran, mientras que el principio de diputados de mayoría para el partido de Estado funcionara. Pero con la decadencia del sistema de partido de Estado, ambos principios, al igual que la fórmula para el reparto de plurinominales, se ajustaron para conservar la mayoría parlamentaria a favor del partido oficial, lo que si bien le ha funcionado, también hipotéticamente remitiría que un viraje del electorado le hiciera perderlo todo”⁹

Cuando Armando Rendón, en su análisis de 1996, escribió el citado argumento, plateaba cuestiones muy acertadas en un supuesto cuantitativo que dejará al PRI afuera por un milagro en el viaje electoral de los ciudadanos mexicanos, cuestión que nunca vivió este partido al menos en la totalidad; lo que sí fue evidente después de los comicios de 1988 y de 1994 fue la conquista de curules en ambas cámaras por el Partido Acción Nacional el la cuál se generó el contrapeso considerable a la aplastante mayoría del PRI que anteriormente le facultaba de un libre campo de acción en la materia de reformas constitucionales, así, desde 1988, se empezaron a establecer una

⁹ Rendón Corona, Armando “Los principios Constitucionales de Representación de Mayoría y de Representación proporcional en la Cámara de Diputados”, en *Polis 96*, vol. 1, UAM-I, México, 1996, p. 76.

serie de reformas de la participación del Estado en la economía con la efervescencia del modelo neoliberal, lo que condujo a que el PRI estableciera junto con Acción Nacional el sistema de concertaciones; se aprobaron las reformas sin mayor problema en las cámaras y el PAN curiosamente ganó sus primeras gubernaturas, en este supuesto y permitiéndome realizar una apresurada hipótesis la reforma electoral de 1989-1990 fracasó en no sólo uno, sino en el más importante punto que debe poseer una reforma electoral: garantizar la representatividad de todos los sectores de la sociedad, y es que no sólo el macabro pacto de los dos principales partidos del país se desarrolló antes de la reforma, porque en 1993-1994 fue el punto decisivo para mal negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y esto sin duda fue un reflejo más de las concertaciones bilaterales del PRI y del PAN, un problema no exclusivamente de una deficiente legislación electoral, sino un síntoma de descomposición del sistema político. En más de tres décadas nuestro sistema político ha fallado en resolver la falta de representatividad, el problema se esparce como un virus y aunque los fundamentos del mismo sistema se encuentren en constante cambio, el sistema electoral sólo es parte del diagnóstico de un grave daño en el sistema político, veremos después con la reforma de 1996, si al menos ha avanzado, en parte, el problema del fortalecimiento de la representatividad; de los núcleos sociales, en el siguiente apartado identificaremos en qué parte de la reforma de 1989-1990 se encuentran estas deficiencias.

1.3 Las Bases de la Reforma Electoral de 1989-1990; El Debate y la Construcción de Consensos de las Fuerzas Políticas

La reforma electoral en cuestión no fue un establecimiento legal inmóvil desde su inicio de vigencia; el COFIPE original surge en 1990 como resultado del nuevo derecho político electoral, basado en el artículo 54 constitucional, los artículos 12 y 18 del COFIPE incluían ya un mecanismo singular en la asignación de los diputados de representación proporcional que se vinculaba con una reforma inmediata en 1990 como aspecto relevante, el número de circunscripciones se mantuvo en cinco y las votaciones se ejercieron en una sola boleta electoral así como las reglas particulares de la asignación y participación de los partidos políticos; se exigía el mínimo de 1.5% de la votación total emitida, mientras que para participar en la postulación de candidatos se debían cubrir 200 distritos, al menos por mayoría relativa¹⁰. Esto es un referente que nos aproxima a una percepción de la variabilidad de la reforma y de las injerencias metodológicas que habían de aplicarse para las elecciones federales de 1991.

Reformas anteriores a 1977 como la Ley Electoral de 1946¹¹, fortalecieron en avance gradual de las leyes electorales en lo sucesivo en el panorama del derecho positivo mexicano, pero es hasta 1977 cuando la balanza político jurídica se propone otorgar mayor peso al sistema de partidos y, lo que en nuestro país se ha catalogado como el “Régimen de Partidos

¹⁰ Becerra, Chávez op. cit. p. 28.

¹¹ Esta ley fortaleció en materia constitucional la importancia y los criterios de asociación de los partidos políticos, de esta forma, se les definió por vez primera como asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

Políticos”. es precisamente en ese año cuando la regulación jurídica de los partidos políticos se eleva al rango constitucional (normas, prerrogativas en los medios de comunicación social, proyectos, funciones específicas, etc.) y de una manera más formal su derecho a competir en las elecciones municipales, estatales y federales, tomando como referente la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del mismo año, donde se fundamentó un régimen bastante amplio considerando las leyes las leyes electorales anteriores acerca de los partidos políticos; procedimientos en materia su constitución y su registro; derechos, obligaciones y prerrogativas, y un considerable avance en las reglas para establecer alianzas partidistas. En el esquema de la representatividad, la reforma de 1977 acordó en el modelo de representación en la Cámara de Diputados un sistema mixto que garantizaba una composición dominante de las mayorías y el sistema de representación proporcional para incluir-de una forma simbólica-en la vida parlamentaria a la oposición y por vez primera se fijó en el sistema de elección de diputados una estructura de 300 distritos electorales¹². El nuevo sistema garantizaba la mayoría de control necesaria para el partido de Estado:

“el segundo supuesto detallaba un caso en que el partido mayoritario sí debía recibir diputados de R.P.: cuando tuviera el 51% o más de la votación efectiva y sus triunfos distritales representarán una proporción menor de la cámara, se le debían asignar tantos diputados de R.P. como fueran necesarios para igualar ambos porcentajes. Debido a que el tercer supuesto establecía que el tope máximo de curules para un partido era de 350 (el 70% de la cámara), se entiende que a partir del 51% y hasta el 70% de la votación del partido mayoritario operaba este principio de igualación. En

¹² Antes de 1977, la norma electoral se basaba en el coeficiente de habitantes requerido para elegir un diputado, es decir; la elección de cada representante se vinculaba con el aumento demográfico.

1988 el PRI se ubicó en este supuesto, por lo que se asignaron los diputados de R.P. que necesitaba (27) para alcanzar el 52% ($233+27=260$), proporción de sus votos con respecto al total después de restar los nulos y los de los partidos que no alcanzaron el 1.5 por ciento¹³, mientras las 100 curules restantes de orden plurinominal se podían repartir entre la oposición; sólo de esta forma, se mantuvo intacta la expresión constitucional de que “ningún Estado de la República podrá tener menos de dos diputados federales de mayoría¹⁴. Otro de los aspectos importantes fueron el desarrollo de la materia de registro, prerrogativas y alianzas de partidos; en el Código Federal de 1987 (CFE) y posteriormente con la experiencia electoral de 1988 se partió en el análisis de la reforma electoral 89-90; la importancia de la supresión de la figura jurídica del registro condicionado correspondiente a las elecciones federales facilitaba el fomento de crear un verdadero sistema de partidos y sobre todo más equitativo, esto no fue del todo positivo ya que los requerimientos débiles de una legislación incipiente auguraban una sobresaturación de partidos periféricos con otros fines ajenos a la disputa electoral, y es que, los requisitos aún reflejaban los desintereses de una verdadera construcción legal y los requisitos se habían vuelto muy simples¹⁵ de la participación electoral; por lo que la competencia real de estos primeros partidos surgidos con la nueva ley se preocupaban más por la asignación de recursos y abruptamente frenaron cualquier intento de creación de un frente opositor real al régimen. Conjunto al desarrollo de la normatividad de los registros a los partidos políticos, también en 1987 se innova en la colocación legal del derecho al financiamiento público:

¹³ Becerra Chávez op. cit. p. 24

¹⁴ Artículo 53, párrafo II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Los requisitos eran: Documentos básicos, celebración de un cierto número de asambleas a nivel estatal o distrital, presentación de opiniones con implantación social, una actividad política permanente cuatro años previos al proceso electoral. El registro podría conservarse con tan solo el 1.5% de la votación nacional electoral después de las elecciones. Datos tomados de Núñez op. cit. p. 47.

“El monto (presupuesto a los partidos) de éste se debería determinar a partir de la estimación del costo mínimo de una campaña para diputado federal, multiplicándolo por el número de candidatos de mayoría relativa registrados por los partidos por cada elección. Para su distribución la cantidad resultante de esa operación se dividiría por mitades: una que se distribuiría de acuerdo con el número de votos válidos que cada partido obtuviese en la última elección de diputados ; y otra que se repartiría de acuerdo con el número total de diputados federales que hubiese obtenido cada partido en las mismas elecciones”¹⁶

La dinámica presupuestaria de los partidos , se establecía a través del “costo unitario”, concretamente, por cada voto y por cada diputación obtenida a través de lo establecido en el CFE de 1987 se garantizó también el establecimiento mínimo de quince minutos de transmisión por partido político, un intento del Estado mexicano en el ceder de los principios de participación , presencia y difusión equitativa de los tiempos que se ejercían bajo cargo de las transmisiones oficiales del Estado, esto a su vez y conjuntado con las innovaciones del Código Federal, permitieron concluir a las autoridades electorales acerca de la necesidad de exigir a los partidos políticos un plataforma electoral mínima para cada elección, sintetizando; el Código Federal Electoral que fue una de las bases para la reforma del 89-90, se basó en las mismas reformas que hemos revisado y que deriva de las siguientes consideraciones, véase el siguiente cuadro:

¹⁶ Ibíd.

Diagrama I:

Innovaciones del CFE en materia de los procedimientos electorales



Ante el fracaso parcial de las innovadoras construcciones legales del Código Federal Electoral de 1987 y que tuvieron su mayor repercusión al no soportar el peso de la casi ruptura institucional del caótico proceso electoral del 88; la deficiencia clave del marco jurídico electoral no estuvo en la canalización y aplicación de la norma electoral sino en el plano de sus mismas facultades, de lo relativo a lo contencioso y que en la mayor medida el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) no pudo resolver ni afrontar responsablemente este momento de explosión de los bloques sociales y políticos; el mismo presidente Carlos Salinas de Gortari, en su toma de posesión y en la misma urgencia de sofocar los ánimos fraccionalistas de los sectores políticos hacían un llamamiento a la sociedad para constituir tres acuerdos de alcance nacional, siendo el de “competencia electoral” el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, para fortalecer los

procesos electorales, actualizar el régimen de partidos y las prácticas de los actores políticos¹⁷. Este acuerdo, curiosamente se apoyaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y que de gran manera trataron de vincular la necesidad de transparencia en los procesos electorales mediante la necesidad del establecimiento y continuidad del maltrecho Estado de Derecho, esto era un síntoma de la fragilidad del sostenimiento de las instituciones y que también denunciaba la falta del desarrollo nacional en el plano de una verdadera democracia. Sería y hubiera sido absurdo pensar que la propuesta del ejecutivo federal sólo se quedara en eso, en una propuesta; o haber sido solamente establecida en un programa gubernamental, en esta medida, la convocatoria de este pacto fue extensiva a dinamizar el sistema de partidos, de tal forma , los partidos políticos incrementaron sus facultades de participación en el seguimiento de la organización , reglamentación y transparencia de los ulteriores procesos electorales, ante tal incertidumbre del protagonismo electoral, la CFE creó los Foros de Consulta Pública para constituir formalmente los mecanismos de intervención partidista en el velar de los acontecimientos estrictamente electorales; la intencionalidad expansiva de estos llamados, a su vez, se hizo presente con la constitución de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales¹⁸, dependiente de la Secretaría de Gobernación y que convocó a los partidos políticos, al poder legislativo, organizaciones sociales y a los demás sectores de la sociedad. Como era de esperarse, aún se mantenía una resistencia natural del Estado mexicano con

¹⁷ Véase: Gutiérrez López, Roberto y Alejandro Becerra Gelover “Las Reformas Electorales en el Periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral”, en *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*, TEPJF, México, 2002, p. 233.

¹⁸ *Ibíd.* p. 236.

respecto a su sistema de partido hegemónico, no sería sino hasta 1990 ya con la reforma, el COFIPE, y la reforma del artículo 54 constitucional de ese mismo año, que se empezarían a entretelar los nuevos mecanismos del sistema de representación proporcional que serían la parte más sugerente para la descentralización política de las decisiones electorales con respecto al Estado.

Para finalizar nuestra revisión del panorama político y electoral antes de la reforma, tomemos la importancia del debate acerca de la integración y representación en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y el proceso de consulta, así como los consensos que dieron la pauta para la votación de la reforma 89-90. el clima de conciliación entre los sectores parlamentarios, gubernamentales, partidistas y sociales, convivía con la necesidad de ampliar en ambas cámaras la composición pluripartidista, ante la situación de un debate intenso y concretamente vigilado, la dinámica legislativa buscó inicialmente una posible reforma a la Cámara de Senadores¹⁹; Arturo Núñez identifica concretamente el proceso a través de las siguientes condiciones básicas para la reforma:

“1) Mantener la igualdad en el número de senadores electos por cada uno de los Estados y el Distrito Federal; 2) Preservar el carácter de los propios senadores como

¹⁹ Existieron en realidad cinco iniciativas para reformar el proceso de elección en el Senado: 1) Elección de 192 miembros (6 por entidad), de estos, 3 electos por mayoría relativa y el mismo número por representación proporcional y renovación de la mitad de la cámara cada 3 años; 2) 128 senadores, 96 de mayoría relativa, 3 por cada entidad y 32 por representación proporcional, renovación total de la cámara cada 6 años; 3) Sistema exclusivo de representación proporcional: elección de 4 senadores por entidad considerándolas circunscripciones plurinominales, se propuso también una renovación total cada 6 años; 4) Sistema exclusivo de representación proporcional: elección de 3 senadores de éste tipo en cada entidad federativa en circunscripción plurinomial siendo los ganadores los 3 candidatos con mayor número de votos, así, cada partido postularía como máximo 2 candidatos; 5) Elección de 96 integrantes, 3 por cada entidad, siendo 2 de éstos electos por mayoría relativa y 1 por representación proporcional, la renovación total sería cada 6 años.

representantes de la Nación, garantizando que en cada caso fueran electos exclusivamente por los ciudadanos de la entidad federativa correspondiente; 3) Procurar la armonía en tamaño que el propio Senado debía guardar por el cumplimiento de sus atribuciones, así como en relación al número de integrantes de la Cámara de Diputados”²⁰

Núñez, de esta forma advierte la gran injerencia que podría haber tomado un pacto político en la medida que se siguieran manteniendo los lineamientos constitucionales en relación a la elección de los senadores, así se aseguraba, según él, una solidez institucional y eliminaba cualquier intento de fractura política en el acalorado debate; ésta es una afirmación muy correcta en aquel panorama político. En síntesis, el debate y la orientación polarizada de las fuerzas políticas hacia la reforma mostraba un tinte innovador, radical y la vez cohesionaba a través del principio de plurinominalidad al desprestigio de los procesos de elección de los cargo senaduriles²¹ y en menor medida de los diputados que veremos en seguida; así, el impacto que habrían sufrido el sistema de partidos y las fuerzas políticas opositoras en las elecciones federales del 88 se consolaban y conciliaban en la nueva fachada institucional que auspició el gobierno; las mismas oposiciones inmersas en el debate y la construcción de la reforme de 1989-1990 auspiciaron de manera directa la legitimidad al estado, al régimen (aunque con críticas aún abiertas), al sistema electoral y la aceptación de un nuevo modelo de sistema de partidos.

²⁰ Núñez, op. cit. p. 66.

²¹ Dicho fortalecimiento se centró en establecer el sistema mixto que en simbiosis directa con la elección de mayoría relativa se garantizaba el acceso parlamentario a las fuerzas políticas minoritarias (representación proporcional o primera minoría).

El caso diferente, pero no por esto contrario y que se resolvió en buenos términos para la reforma, fue la propuesta de reestructuración a los procesos de elección en la Cámara de Diputados, en el supuesto de que esta entidad estatal es “el mejor reflejo de la expresión popular”²²; durante 1989 se dirimieron los consensos para ampliar el sistema de representación proporcional, los únicos indicios para pretender construir una iniciativa que cambiara el esquema establecido desde el 86 se desprendieron sólo en plantear un sistema mixto pero de prevalecte elección por mayoría.

Fuera del marco parlamentario, el gobierno federal auspició por medio de la Secretaría de Gobernación ante la desaparecida CFE una “Consulta Política Nacional”, tales espacios de consulta ampliaron el panorama de reflexión de las instancias encargadas para encaminar la reforma, de este modo, el presidente de la República manifestó la preocupación urgente de constituir un periodo extraordinario de sesiones y que derivó en el decreto de conformar dicho periodo con fecha de inicio del 28 de agosto y prolongarse hasta el 20 de octubre de 1989²³. Todos estos acontecimientos se deben en mayor medida a las pluralidades de expresión política y propuesta electoral de todos los sectores sociales y políticos, sin esto, la reforma no hubiera generado en las fuerzas políticas las sanas y necesarias construcciones de los acuerdos en los distintos proyectos de reforma; la gran coyuntura del 88 mostró por primera vez en la historia política del país que el debate parlamentario debe incluir a las mayorías y a las minorías; esta ocasión mostraba que ningún partido debía autocrática y mayoritariamente construir acuerdos unilaterales en las reformas

²² Se mantuvieron en este rubro los lineamientos de la ley electoral de 1986 intactos: 500 curules, 200 de representación proporcional y 300 de mayoría relativa; cabe mencionar que dicha postura fue auspiciada desde el mismo seno de la cámara a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

²³ Fuente: Gutiérrez López y Alejandro Becerra op. cit. p. 242.

constitucionales, fueron estos hechos un buen acercamiento para la construcción de nuestra democracia.

1.4 La Reforma Político Electoral de 1989-1990

Lo crucial de esta reforma, se movilizó de acuerdo al establecimiento de los lineamientos particulares para garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, no obstante, el trabajo de discusión, de debate y de conciliación entre las correlaciones de fuerzas políticas se realizaron bajo una forma muy apresurada, 1) Porque el clima de inconformidad social y política cuestionaba la legitimidad ya no solo del gobierno, sino de la estructura del régimen político y 2) Debido a que se aproximaban las elecciones federales de 1991 principalmente para la Cámara de Diputados, motivo por el cual era primordial aplicar a manera de prueba la nueva reglamentación electoral, para evaluar, comparar y calificar el proceso como antesala para las “elecciones grandes” de 1994. En una suerte de “torre de Babel” los argumentos de calificación política fueron tan adversos y extremos, que hubo desde quién auguraba una institución electoral regulada sólo por los representantes partidistas, hasta quienes se pronunciaban a favor de que las decisiones en materia electoral fueran mayoritariamente controladas por el gobierno²⁴, y posiciones medias que invitaban al consenso y mostraban la importancia de ambos para resolver acuerdos de las cuestiones electorales. Finalmente la construcción de acuerdos para la reforma electoral estableció la participación de las dos

²⁴ Cuestión que ya estaba establecida a través de la Comisión Federal Electoral dependiente de la SEGOB.

instancias y se priorizó para generar las modalidades para la integración de las instituciones electorales y de los órganos colegiados.

El sistema de órganos colegiados no podía quedarse encasillado en el marco puramente institucional; mucho menos pretender centralizar éstos órganos en manos del gobierno exclusivamente, sin embargo, también representaba un gran peligro querer otorgar una mayoría en la representatividad de los partidos políticos, y esto no era casual, por ejemplo, que las grandes burocracias y grupos de poder dentro de los partidos grande, reclamaran en esta lógica una abrupta sobre-representación de sus instancias burocráticas y de sus particulares intereses, correspondiente a su fuerza electoral. Fue sólo la divergencia de opiniones y la flexibilidad en el debate de la pre-reforma, la que permitió el reviraje para acordar una considerable y abierta participación ciudadana; finalmente, el debate de la ciudadanización se solucionó a través de exigir como requisitos de los ciudadanos interesados o propuestos, los mismos que se solicitan a los magistrados de impartición de justicia; concretamente en este punto podemos explicarnos el actuar de los órganos colegiados conforme al principio de autonomía, de actuación conforme a derecho y de la extensión de sus facultades dictaminadoras. De estos razonamientos, se crea el IFE y su reglamentación respectiva vinculada con el COFIPE²⁵ y en este mismo proceso se realizan las reformas correspondientes al artículo 41 de nuestra Constitución en donde actualmente lo estipulado en sus cuatro fracciones refleja la construcción de los acuerdos políticos de la norma electoral. La fracción primera garantiza a los partidos políticos, el título

²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990:
<http://www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php>

de “entidades de interés público” y su derecho en la intervención de los procesos electorales en todos los niveles de elección a los cargos de elección popular; la fracción segunda otorga a los partidos los elementos básicos para su desarrollo en el sistema político, en el sistema de partidos y en la estructura social por medio del uso del sistema de comunicación social; y del financiamiento público a éstos en correspondencia con cada proceso electoral, su ratificación del registro se realizó conforme a la votación emitida por lo que de esta forma se aseguraba su asignación presupuestaria, así se les fijó la respectiva cantidad para el “sostenimiento de sus actividades” con la aplicación de los “costos mínimos de campaña” analizados previamente hoy en día por el Órgano Superior de Dirección del IFE²⁶. La fracción III, por último, establece la función del estado como organizadora de los comicios electorales vía IFE (con la reforma es denominado: Organismo Público Autónomo) en donde se le reconoce personalidad jurídica²⁷.

Para concretarse la reforma electoral, también tuvieron que modificarse los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 54, 60, 73 fracción VI (actualmente derogada); debemos dar prioridad en nuestro estudio al 5, 36 y 60 constitucionales que centralizan sus postulados en los ámbitos de competencia electoral. El artículo 60 ya reformado, establecía la figura del Tribunal Federal Electoral (TRIFE)²⁸ y por esta misma naturaleza se revolucionaba también en la impartición de justicia electoral. Este artículo está fuertemente relacionado con

²⁶ Se establece también un tipo de financiamiento para las “actividades tendientes” a la obtención del voto, que será igual al monto del financiamiento público que le corresponde a cada partido, así como los gastos de actividades de educación, investigación y producción editorial. Fuente: artículo 41, fracción II, incisos B y C, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ No se ha citado la fracción IV debido a que en el siguiente capítulo se comentará a profundidad sobre el Sistema de Medios de Impugnación, por lo que esta última fracción se refiere a dicho tema.

²⁸ Actualmente el artículo se refiere a la figura del TEPJF.

el 41 y se vincula con el principio de validez de las elecciones de diputados y senadores en los distritos uninominales y de las entidades federativas, de esta manera, el IFE posee la facultad de otorgar las respectivas constancias de mayoría a los ganadores de las contiendas electorales y por lo que corresponde al viejo TRIFE, la facultad de recibir las posibles impugnaciones de los comicios, en la misma medida, las resoluciones y determinaciones de los colegios electorales se definían como definitivas e inatacables. Lo que corresponde al artículo 5 constitucional incide en la profesionalización de las funciones electorales, actualmente este artículo en su párrafo cuarto dictamina acerca de la actividad del servicio público en esta materia en donde las “funciones electorales y censales” serán de carácter obligatorio y gratuito a excepción de normas especificadas en la misma Constitución; dichas connotaciones legales en los artículo que hemos revisado son la parte medular en el contexto constitucional y legal de la reforma, pero específicamente es con el COFIPE y sus ordenamientos, que se transparenta la revisión del análisis legal de la reforma 1989-1990. el primer COFIPE se conformó en ocho libros, con 372 artículos, 16 de estos transitorios, su ordenamiento en particular, se basó en 1) La impartición de justicia electoral (libro sexto, artículos 264-285, y libro séptimo, artículos 286-343, aclarando, el libro sexto normaba la constitución del viejo TRIFE, mientras que el libro séptimo se refería al Sistema de Medios de Impugnación, sus sanciones y sus nulidades respectivas; 2) Las disposiciones vinculadas a la integración de los Poderes de la Unión, siendo el libro primero con artículos 1-21. El libro segundo, artículos 22-67, indicaban derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos; 3. Estipulaciones legales sobre el IFE en los artículos 68-134, en el libro cuarto,

los artículos 135-172 se pronunciaban sobre los procedimientos electorales en las direcciones ejecutivas del IFE, cabe aclarar que estos procedimientos se dividían respectivamente al Registro Federal de Electores y al servicio Profesional Electoral; 4) El Proceso Legal de las Elecciones y el establecimiento de la Cámara de Representantes, libro quinto, artículos 173-263 en reseña de las disposiciones del proceso electoral y; libro octavo en la conformación de las disposiciones en y ara la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, incluyendo sus procedimientos específicos.

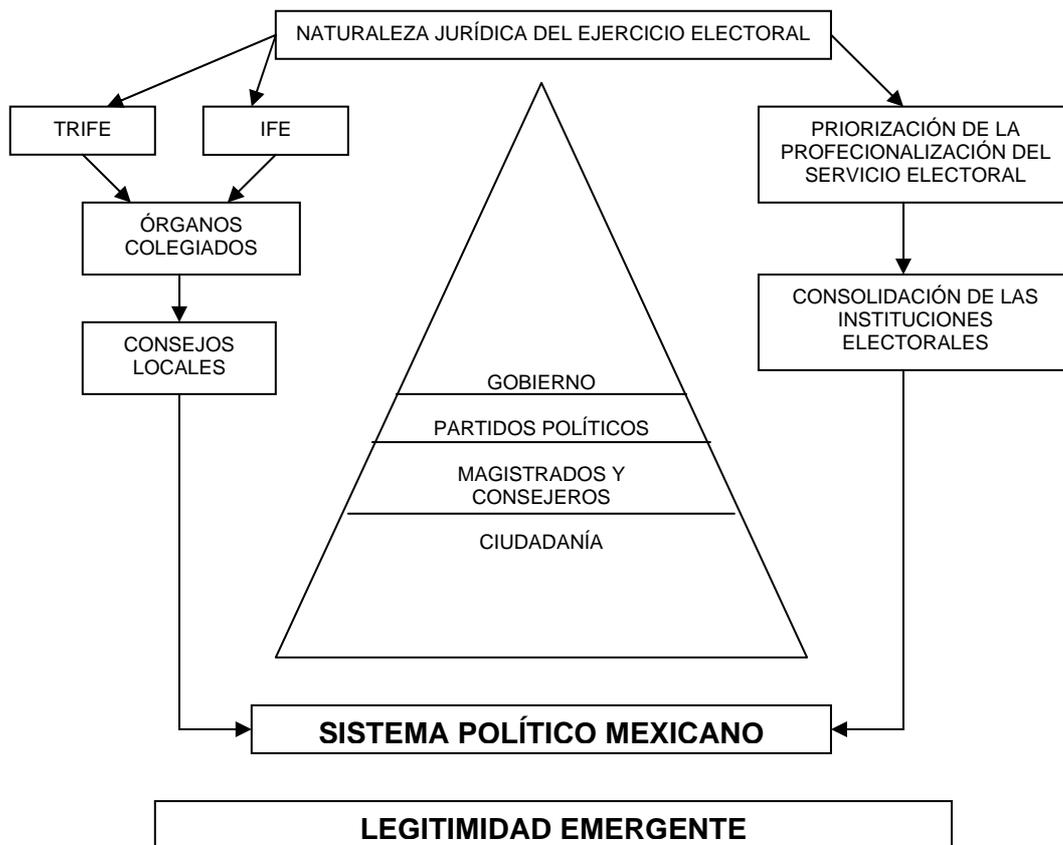
1.5 El IFE y el Sistema Electoral

Fuimos recorriendo los señalamientos de la injerencia que tuvo la reforma al artículo 41 constitucional; es aquí, cuando se concibe el establecimiento de una Institución que hasta nuestros días refleja solidez e imparcialidad, comparándola con otras instituciones autónomas y descentralizadas del actuar propio del gobierno. En esta medida va unida a la formación del IFE la aplicación del COFIPE; tanto la figura legal como la institución, se presentaron como los resultantes directos de un proceso necesario para la reforma no sólo de las disposiciones legales en materia electoral, sino el inicio de una vida más cercana a la democracia, el futuro de ésta y de la estabilidad política y social de un país agobiado por la autocracia. En el método y el poder de acción otorgado al IFE existió como primera atención, garantizar la imparcialidad de las elecciones, pero esta solo era, como lo hemos dicho: el método programático de esta institución (para eso fue creado. Veamos a continuación

el siguiente cuadro para percibir un escenario más claro de los principales aspectos sujetos a la legislación electoral:

Esquema I:

El Sistema Electoral Reformado y su Relación con el sistema Político



El anterior esquema en su forma piramidal sitúa la estructura del sistema político, priorizando en la base a la ciudadanía; la cima de la pirámide representa al gobierno, en el proceso escalafonario debe pasar necesariamente por una fase “interaccional media” que es representada por los partidos políticos y los titulares de las instituciones electorales; los procedimientos exclusivos de corte electoral y sus instancias y actores juegan

un papel satelital (vital) en el sistema político e interactúan con el principio de legitimidad (necesario para el mantenimiento del sistema político, las instancias, también llamadas órganos, son: el IFE, TRIFE, los órganos colegiados y en un plano secundario (no por eso desdeñable) los consejos locales; la interacción también garantiza el desempeño de las funciones electorales y nuevamente se crea una simbiosis entre el sistema político y el sistema electoral, en un primer inicio, generan una “legitimidad emergente” a manera de instinto de supervivencia, esto sucede a través de la construcción del marco legal, el proceso y el establecimiento formal de la reforma. No por esto, debemos tomar como cierto que se ha mantenido o ya se ha posicionado una fuerte legitimidad –eso será una hipótesis a desarrollar en los siguientes capítulos- y un fortalecimiento de las instancias gubernamentales del Estado; así como el Estado, sugiere el desarrollo del voto de confianza público, en una medida no tan perceptible, también la adolece el sistema político. En la anterior afirmación, se me hace adecuado recordar a un estudioso de corte sistémico llamado Herbert A. Simon y sugeriré por esta razón establecer la siguiente cita:

“El cuerpo político se compone de un número enorme de seres humanos. De ahí que sea perfectamente capaz de funcionar como sistema paralelo que lleva a cabo en forma simultánea muchas actividades... No obstante, ciertos políticos decisivos, en particular, los cambios legislativos e institucionales que afectan a valores importantes, en conflicto, operan únicamente cuando le presta atención simultánea gran número de ciudadanos”²⁹

²⁹ Simon, Herbert A. “La investigación Política: El marco de la toma de decisiones”, en Easton, David comp., *Enfoques Sobre Teoría política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 3ra. reimpr., 1997. pp. 42-43.

Parece ser, que hemos encontrado una buena explicación de los modelos ciudadanos de apoyo e interacción, y más aún interesante porque el IFE se autodefine como una instancia naturalmente ciudadana (a través de los consejeros que fungen como representantes de la ley electoral, de la ciudadanía y no de otros intereses), la argumentación de Simon también nos muestra como un proceso de ciudadanización consciente puede generar que los cambios políticos en materia institucional se propongan por la presión ejercida desde adentro. Además los procesos políticos de cambio, en el caso de la reforma de 1989-1990 sí generaron la especial atención de la gran mayoría de los ciudadanos, esto en la teoría sistémica se identifica como el “sistema de apoyo diferenciado” y los electores que son ciudadanos también, constituyen un bloque duro de asociación democrática. Pero, ¿cómo se orienta el mismo IFE para la preservación de los valores democráticos en la naciente reforma de esa época?; en 1989-1990, el IFE se propone salvaguardar la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad³⁰. Mediante estos recursos para salvaguardar el instituto toma la responsabilidad de operar el padrón electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos y la preparación y desarrollo de la jornada electoral, los cómputos y la evaluación y ratificación de los cargos son también parte de sus principales funciones.

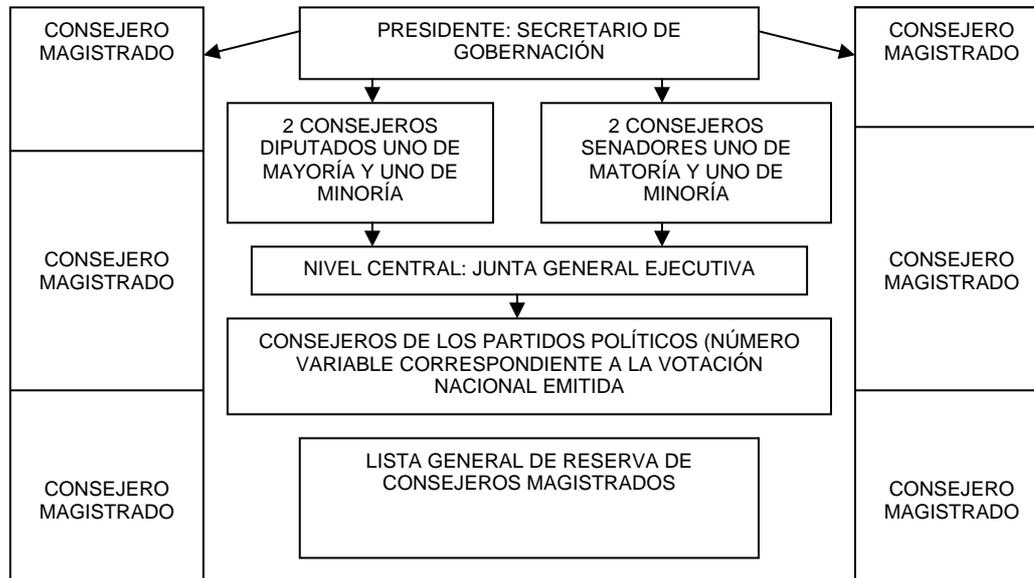
Para completar este apartado, pasemos al tema de la Consejerías del IFE. El Consejo General se erigió como una figura novedosa en la toma de decisiones, pero la autonomía completa tuvo que esperar unos años más; la figura de la presidencia del Consejo aún recaía en manos del titular de la

³⁰ *Ibíd.*

Secretaría de Gobernación, en una posición idéntica respecto a la CFE, existió también una representación del Poder Legislativo, la participación se dividía entre dos senadores y dos diputados, lo que podía en esta mecánica resolver un supuesto problema de polarización de que los partidos mayoritarios canalizaran estos puestos, se aseguraba con el fundamento de que la primera minoría de las fracciones parlamentarias alcanzara un puesto por cada cámara; lo más representativo se concretaba en los representantes de los partidos políticos que podrían tener no más de cuatro miembros respecto del comparativo matemático de un representante por cada 10% de la votación nacional emitida; lo benéfico, en el mismo sentido era la figura de los seis consejeros magistrados que aseguraban una importante armonía para la imparcialidad, debido a éstos serían elegidos bajo los mismos requisitos que debían cubrir los magistrados del poder Judicial de la Federación; la sanidad de esta propuesta preveía para los casos de sobre-representación partidista cubrir un consejero magistrado más por cada representante de partido integrado al Consejo. Véase el cuadro III.

Esquema II:

Estructura del Consejo General del IFE derivado de la Reforma 1989-1990



Lo que respecta a la constitución a la Junta General Ejecutiva en su conformación, estaba cubierto por el Director General del Instituto, el Secretario General y los Directores Ejecutivos de los Departamentos de Actividades Técnicas. No se puede desdeñar esta importante construcción en la temática de las instancias resolutorias de forma electoral, más aún porque la naturaleza de las mismas, empezó a tomar un rumbo de dictaminación y resolución por medio de los votos en el sentido cualitativo que manifestaban sus integrantes, aunados a estas resoluciones con apego a derecho, el IFE desde su creación ha sido un actor básico junto al TRIFE primero y hoy en día con el TEPJF, para aplicar las tipificaciones y remociones lo más imparciales posibles sobre las impugnaciones, delitos electorales y la canalización de las denuncias desde la sociedad civil hasta las esferas del gobierno, más adelante, por ejemplo, veremos cuestiones en las que el IFE no ha sido funcional en los casos de la imparcial asignación de presupuestos y en la defensa que se maneja desde el

instituto del financiamiento a los partidos políticos, pero en este rubro, el IFE a respondido bien y su gestión ha sido muy correcta, bastará saber si es adecuado estipular una meta cronológica de desempeño del Instituto de de las instancias de la impartición de justicia electoral, para acercarnos a una mejor evaluación particular y general del desempeño del IFE, nosotros lo haremos en sólo en el contexto de las dos reformas que nos hemos propuesto analizar.

Capítulo 2 El Contexto de la Impartición de Justicia Electoral después de la Reforma de 1989-1990

2.1 Lo Jurídico Electoral: Síntesis en Materia de Legislación

La reforma electoral de 1989-1990, en su legislación “primaria” modificó los artículos 5; 35 fracción III; 36, fracción I; 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a) de la Constitución. La legislación secundaria se modificó a través de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el que fue publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990. Igualmente se adicionó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia federal con el título vigésimo cuarto. En el Diario Oficial del 3 de enero de 1991, fue publicado el párrafo 1, del artículo 13 del código, y se adicionó con un nuevo inciso, el c), el artículo 15, párrafo 1; se reformó el artículo 127, párrafo 1, y se adicionó el artículo 366 con un inciso c). El Diario Oficial publicó el 6 de febrero de 1991 una fe de erratas al código), realizada con posterioridad a una de las elecciones más competidas en la historia reciente de México y con el trasfondo de una severa crisis de legitimidad y estabilidad, comprendió los siguientes rubros³¹:

2.1.1 Cláusula de Gobernabilidad

Una de las cuestiones más criticables sin duda, fue el mantenimiento de la llamada cláusula de gobernabilidad, introducida desde 1986. El artículo 54 de

³¹ Información general en: Núñez Jiménez, op. cit., pp. 123-160, y datos en: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 1991: <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php>

la Constitución formuló que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos mediante los principios de mayoría y el de representación proporcional, para garantizar cuando menos el 30% de los puestos en la Cámaras a la oposición, pero, si algún partido político obtenía el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional emitida, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, asignándosele también dos diputaciones adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%. La cláusula de gobernabilidad era aplicable también a la Asamblea del Distrito Federal, según el artículo 73 fracción VI base 3a) de la Constitución. La intención de la cláusula era en un plano más concreto: sobre-representar al partido de mayor peso electoral para que no tuviera impedimentos en materia de legislación, aunque sigue siendo cuestionable la notable violación a los principios democráticos y al respeto del voto.

2.1.2 Autocalificación Electoral

El mantenimiento del sistema de la autocalificación por las instituciones legislativas, permitió la reducción en relación a 1986 el número de miembros para integrar el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, de igual modo de cómo se había regulado en 1977. Pudo concretarse la posibilidad de que el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pudiera nulificar alguna elección, aunque dicha resolución podía ser revisada por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes (mayoría calificada) de sus miembros presentes

(en los artículos 41, 60 y 74, fracción I, de la Constitución³²). Este punto, llega a generar una serie de inquietudes acerca del por qué no se consolidó la desaparición de ésta sistema, las razones van desde que en lo referente al cambio de las reglas para la distribución de los diputados de representación proporcional, que favoreció al PRI en la toma de control de dicha Cámara. En opinión de Pablo Javier Becerra, la Ley Electoral en su conjunto (refiriéndose al COFIPE) no fue diseñada para facilitar la transición de un sistema autoritario de partido de Estado a otro plural, por el contrario, y se trató de impedir y retrasar lo más posible la transición³³. Como la idea de la cooptación del capital electoral se había vuelto una necesidad del Régimen para elevar su desprestigiada hegemonía, las tendencias electorales de la oposición llegaron a ser reprimidas bajo el esquema de la “legalidad”, que para nada fue legal. La suma del PAN a las decisiones de gobierno en las Cámaras, por medio de las “concertaciones” fue la mayor traición al pueblo mexicano y a la justicia electoral, al promover ésta injusta reforma, que en casi nada favoreció al desarrollo de las verdaderas oposiciones al Régimen de Partido de Estado, y ni mucho menos el pensar si quiera en un posible plan para el desarrollo de la participación ciudadana.

2.1.3 Registro de los Electores

El establecimiento de un padrón confiable, hizo mucho ruido en el proceso de la reforma de 1989-1990; ya en pasadas reformas de carácter electoral como la

³² En la Constitución vigente de 1990.

³³ En: Pablo Javier Becerra Chávez, “El COFIPE y las Elecciones Federales de 1991”, en: *Iztapalapa*, revista de ciencias sociales y humanidades, México, UAM-I, año 11, núm. 23, julio-diciembre de 1991, p. 63.

1951 que fue cuando se introdujo formalmente el Registro Nacional de Electoral a la Ley Federal Electoral de aquella época, se reflejó de más manera más clara en aras del posicionamiento del sistema político, en un registro que facilitara el desempeño de los procesos electorales, en 1989-90, esto se convirtió en un hecho, pero que aún reflejaba el carácter incipiente de una reforma creada al vapor en aras del desprestigio de los procesos electorales. Carlos Salinas en ese año, sin duda sumó a sus relativos y cuestionables logros el establecimiento de éste nuevo padrón electoral aunado a un avance institucionalizado del financiamiento de los partidos políticos, acceso a los medios de información y agilización de los resultados de la contienda electoral³⁴.

2.2 ¿Avances en Materia de Justicia Electoral?

Recalcamos una vez más la penosa situación histórica por la que atravesó el país a raíz de los sucesos de 1988, y cómo ante esta situación pudo iniciarse un debate serio y una construcción de lo que podemos definir como el punto de partida del desarrollo-aún inconcluso- de la justicia electoral mexicana. Debido a que en las dos reformas fueron producto del consenso entre las fuerzas poseedoras del poder político nacional, y en lo particular en 1989 debido al llamado de la presidencia de la república a través de su titular, y trasladado al terreno de la Comisión federal Electoral (CFE) mediante los denominados *Foros de Consulta Pública* coordinado con el Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los Estados en realización de audiencias públicas.

³⁴ Véase: Salinas de Gortari, Carlos “Antecedentes: La Elección de 1988 y la Reforma Electoral de 1989-1990. La Creación del IFE” pp. 19-22, en: http://www.elbarzon.org/coyuntura/coyuntura_libro_csg.shtml

Para enero de 1989, la CFE convocó a la creación de la *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*; la comisión tuvo un periodo de trabajo de aproximadamente dos meses, convocando a los partidos políticos, organizaciones sociales, medios de comunicación y a la ciudadanía en general; la razón primaria se fundaba en la idea de atraer opiniones de todo los sectores sociales del país a fin de obtener resultados concretos de las necesidades del sistema electoral. Los foros de trabajo de la Comisión para la Consulta Pública abarcaron 12 sesiones de discusión³⁵, de las cuales nos interesa para fines de este capítulo, la octava, novena y décima sesiones. En la octava “Audiencia Pública” se plantearon los temas de los Organismos, Procesos de lo Contencioso Electoral; cabe destacar que la mayoría de las propuestas fue en relación de reformar el artículo 60 de la Constitución General del país, incidiendo en eliminar el principio de autocalificación electoral, en la medida de fortalecer de más autonomía al TRICOEL³⁶ para logra su descentralización y sobre todo establecer una nueva cara de un Tribunal Electoral con mayor solidez jurídica, así como la tipificación de los delitos electorales creando un “capítulo especial” en Código Penal Federal y del DF.

En síntesis y raíz del debate derivado de las audiencias novena y décima, particularmente se polarizaron dos supuestos: 1. Crear un Tribunal Electoral único en materia de resoluciones, a la par que se desprestigiaba en

³⁵ Se abordaron además temas de “Derechos Políticos y Representaciones Políticas Nacionales” (en dos sesiones); “Política y medios de Comunicación” (tercera sesión), entre otras más; para profundizar, Véase: Roberto Gutiérrez y Alejandro Becerra, “Las Reformas Electorales en el periodo 1989-1995”, en: *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*, op. cit. p. 237

³⁶ El TRICOEL nace en 1986 bajo la reforma político electoral de 1989-1987 que establece el denominado “sistema de calificación mixto”, y con la intencionalidad de ser un órgano autónomo del poder legislativo y de los demás poderes públicos para resolver las controversia entre los actores electorales, sin embargo, la deliberación final se monopolizaba aún en manos de los Colegios Electorales.

trabajo de los Colegios Electorales porque solían impedir y atacar las resoluciones del Tribunal Electoral; 2. La idea de permanecer con el sistema de autocalificación; y 3. Una proyección hacia la sociedad civil en el supuesto de que ésta reforma garantizaba comicios electorales transparentes en el universo del Estado de Derecho. La intencionalidad del Estado mexicano hacia posicionar y readquirir la legitimidad perdida a gran escala no fue positiva para el desarrollo de la justicia electoral como podemos ver, muchas de las razones suelen incidir en que este fenómeno de estancamiento de un sistema jurisdiccional más desarrollado se vinculen a la idea de que la justicia electoral del periodo 1812-1985 se centró como una figura de tipo política, pasando por una de tipo administrativa en los años 86-88.³⁷ No obstante, y vinculado desde dos años posteriores a la independencia de México, la justicia electoral ha tenido un desarrollo muy lineal; en 1812 existía la figura (a raíz de la Constitución de Cádiz) de “justas preparatorias”, y que de ellas derivaban dos comisiones: 1. La de examinación de los poderes de todos los diputados; y 2. La de de examinación de los miembros de la primera comisión³⁸. Éste hecho, es, precisamente el punto de partida de lo que conocemos como el sistema de “autocalificación” de la justicia electoral mexicana, y que no se reformó en esencia sino hasta después de un siglo, por lo cual estas instancias intra-estatales constituyeron por muchos años el recurso de validación y calificación electoral.

³⁷ Luís Eduardo Medina Torres afirma que el proceso evolutivo de la justicia electoral mexicana se identifica por un proceso en tres partes: 1. De tipo político de 1989-1995; 2. De índole administrativa de 1986 a 1988; 3. De índole jurisdiccional-autónoma de 1989-1995; y 4. De jurisdicción especializada de 1996 a la fecha. Véase: Medina Torres Luís Eduardo, *Las Consecuencias Políticas de la Justicia Electoral Mexicana. El Tribunal Electoral y la Anulación de Comicios, 1996-2003*, (tesis doctoral), México, Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos, 2005, pp. 51-87.

³⁸ Véase: Núñez Jiménez, op. cit. p. 139.

Si observamos más detalladamente, la razón del sistema de autocalificación no es una paradoja histórica, se funda en la conformación y naturaleza del poder político desde que nace el Estado mexicano en 1810, tal situación nos compromete a suponer que es precisamente el mantenimiento equilibrado de la hegemonía del Estado el impedimento para partir a otros horizontes ajenos a la conformación de una justicia electoral autónoma en años previos, incluso desde el debate constituyente de 1917. La justicia electoral que se mantiene linealmente (entiéndase por lineal todo aquello que limita la administración, autonomía, jurisdicción, sistemas de impugnación eficiente y descentralizada del Estado) hasta 1996 es un reflejo no de una implicación coyuntural, sino de los mecanismos de reproducción y mantenimiento del sistema político mexicano desde su conformación como tal. Si hemos de hablar de avances, considérese que en la tesitura de ésta reforma en materia de justicia sólo puede verse como la génesis del replanteamiento de un cambio radical en la toma de decisiones bajo la dinámica de los órganos especializados en la materia, 1989-90 no trae consigo un sistema jurisdiccional novedoso, el sistema de autocalificación se ratifica; es sólo, en la función política el mantenimiento estructural de medios electorales para garantizar el dominio en las Cámaras por parte del partido de Estado.

2.3 Adecuaciones del cambio Institucional: El Tribunal Federal Electoral

Las adecuaciones en su forma reglamentarias, sugirieron explorar en el análisis dos concepciones fuertemente polarizadas: La autocalificación y la heterocalificación; en el primer supuesto la incidencia radical de sus partidarios

planteaba incluso la desaparición de lo que anteriormente conocíamos como el TRICOEL; la heterocalificación se imponía, por su parte como la elaboración de un súper-tribunal con total autonomía. Para el momento institucional de 1989-90 ninguna de éstas era viable. El Tribunal Electoral a nuestro parecer debería poseer un marco jurisdiccional amplio y una independencia con respecto a la figura de los Colegios Electorales de las Cámaras, a la par de una desvinculación del COFIPE establecido en 1990. En aquel primer COFIPE se normaba la creación y funcionamiento del TRIFE, lo cual generó muchas inquietudes en el terreno de lo posiblemente impugnabile; para esto, la autonomía del TRIFE que se fundamentaba en el artículo 60 de la Constitución General y en el libro sexto del código en cuestión, pero aislaba de una manera importante un sistema de medios de impugnación plenamente ágil. En la presentación de recursos, por ejemplo; se fundaban dos criterios clave: el del **momento en que se interponen** (2 años previos o durante el proceso electoral: juicios de aclaración o revisión); y **sobre la autoridad competente** (IFE o salas del Tribunal: apelación); en el primero, lo referente a las actividades ligadas con el padrón electoral por parte de los ciudadanos a raíz de las peticiones de aclaración para resolver por parte de las Juntas Distritales Ejecutivas; lo correspondiente a la revisión a través del órgano del IFE jerárquicamente superior al acto o resolución en situación de impugnación. Los recursos jurisdiccionales de apelación serán parte de discusión y deliberación del TRIFE, previendo en teoría, inconformidades al Consejo General del IFE acerca de sus deliberaciones.

Finalmente, el libro séptimo del antiguo COFIPE enunciaba las faltas administrativas, acerca de los actores inmiscuidos y sus respectivas sanciones. Correlativamente ambos no se identificaron por el desarrollo de los derechos ciudadanos en el marco electoral, la centralización de la ley recayó fuertemente en los partidos políticos, los cuales se fijaron como el centro de la justicia electoral, la posición del sistema mixto y la aún no autonomía del Tribunal Electoral de manera real fortaleció el esquema diseñado por y para el partido en el poder; una vez más el sistema de autocalificación (maquillado desde 1986) fundamentaba el sistema de partido hegemónico, la centralización jurisdiccional en relación a los partidos y el olvido del desarrollo de los derechos políticos de los ciudadanos que en cualquier sistema político es el recurso básico por excelencia para el desarrollo de una participación ciudadana sólida.

Capítulo 3 La Reforma Electoral de 1996, su impacto en el Sistema Electoral, de Partidos y su función en el Sistema Político

Prefiero comenzar la metodología de éste capítulo, en razón de una primaria síntesis de lo que en el ámbito general implicó la Reforma Electoral de 1996. Antes que nada, debemos ser oportunos que ésta reforma a mi parecer tiene un grado de complejidad más amplio en cuestión de su análisis y se desmenuzamiento histórico, político y hasta podríamos llamarlo cultural. En éste último sentido he de incluir algunos parámetros de la teorización de la cultura política actual en el ámbito nacional e internacional, ¿por qué vincular el estudio de una reforma político-legal con la abstracción evidente que generaría la noción de cultura política?, que además está considerada por una basta gama de autores como un concepto polisémico. Sencillo o tal vez no, por la necesidad y los antecedentes que de ésta reforma conlleva en la disciplina de la participación ciudadana; pensar en participación ciudadana sugiere por ende establecer un marco normativo de una cadena de leyes electorales a lo largo de un país, como en la mayoría de éstos y particularmente en México. Tengo la impresión de que no puede haber participación ciudadana sin un antecedente político-cultural expresado en leyes e instituciones, ¿o es posible lo contrario?, ¿tal vez será ambivalente en nuestro caso?, o quizás ¿podría haber participación ciudadana sin instituciones democráticas burguesas? Lo que es evidente, en nuestro particular caso, es el reflejo de un largo camino en búsqueda del verdadero sentido democrático bajo la lógica anteriormente citada; a lo largo de éste capítulo trataremos de incidir en cómo la reforma político-electoral del 96 es un producto natural de las necesidades

democráticas y sociales de la sociedad civil en el marco de la participación ciudadana, al margen de un primer momento en el que describiremos los categóricos más relevantes de nuestra reforma en cuestión.

3.1 Los Cambios en Materia Electoral

A partir de un sistema electoral cuyas deficiencias organizativas y materiales contribuían a minar la credibilidad democrática del conjunto del sistema político y que no había resuelto la reforma de 1989-90, se puso en marcha un proceso de reforma legislativa y organizativa muy ambicioso. El proceso descansa en dos aspectos principales: por una parte, una reforma legislativa orientada a ampliar el número de cargos electivos y, especialmente, a garantizar la libre concurrencia y la transparencia; por otra, una reforma integral del Instituto Federal electoral, el órgano encargado de administrar y controlar el proceso electoral, que aporte garantías razonables de limpieza en el desarrollo material del proceso e impulse la realización de los cambios normativos. Los cambios en orden institucional son los siguientes:

a) En la composición de la Cámara de Diputados

- Se fija el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por los dos principios (mayoritario y proporcional), es decir, un 60% de los 500 escaños.
- Se fija un nivel máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político, como complemento a la fijación de un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, para procurar reforzar la proporcionalidad.

- Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional, del 1.5 al 2%.

b) Cámara de Senadores

- Se incorpora el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes. Se eligen ahora tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero asignado a la primera minoría; los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal nacional.
- El umbral de votación para la asignación de escaños senatoriales de representación proporcional se fija también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional.

c) Partidos y agrupaciones políticas

- Se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional. Se suprime, por tanto, una segunda modalidad hasta entonces existente, la del registro condicionado para que una organización política obtuviera el reconocimiento para participar en las elecciones federales.
- Se flexibilizan los requisitos para el registro como partido político: en vez del mínimo de sesenta y cinco mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo

menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales; el total debe ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

- Se incrementa el porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro: un mínimo del 2% .
- Se reconoce la figura de la agrupación política nacional, que puede participar en procesos electorales federales suscribiendo y registrando ante la autoridad electoral un acuerdo de participación con un partido político. Deben contar con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas. Y disponen de un régimen fiscal especial y de financiación pública.

d) Reformas para mejorar las condiciones de equidad en la contienda político-electoral.

- Se establecen garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales, independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente. Durante los periodos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino además la adquisición mensual por parte

del Instituto Federal Electoral de hasta 10 mil espacios promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

- Se reconoce el derecho de aclaración informativa respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o caracteres personales.
 - Se establece que la financiación pública debe prevalecer sobre otros tipos permitidos y regulados por la ley.
 - La financiación pública queda comprendida bajo tres modalidades: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, los gastos de campaña y las actividades específicas como entidades de interés público.
 - Se prohíben las aportaciones anónimas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
 - Aumentan las atribuciones de control a cargo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Entre tales atribuciones se incluyen la de ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas y la de ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
 - Se modificación de las reglas para que el IFE determine los topes de los gastos de campaña.
- e) Se amplían las posibilidades legales para formar coaliciones electorales.

f) En materia de Justicia electoral³⁹:

- Se reconoce la acción de inconstitucionalidad en materia electoral frente a las leyes electorales promulgadas a nivel federal y local, reconociéndose a los partidos políticos como los únicos sujetos facultados para promoverlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
- Se amplían los mecanismos de impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales, para garantizar la protección de los derechos electorales y los de carácter público asociados.
- Se establece un sistema nuevo de revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales destinados a la organización y desarrollo, así como para resolver las controversias surgidas en ellos.
- Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado con máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.

g) Las Constituciones y leyes de los estados deben incorporar principios y garantías fundamentales equivalentes a los establecidos en el nivel federal en materia electoral.

h) Se modifica el régimen político-electoral del Distrito Federal:

³⁹ De manera más específica, lo veremos en el siguiente capítulo.

- La Asamblea de Representantes se convierte en Asamblea Legislativa y asume nuevas atribuciones.
- Se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un periodo de seis años. Además, aumentan notablemente sus competencias.

La reforma del Instituto Federal electoral (IFE)

Como sería prácticamente imposible enfrentarse a la puesta en marcha de estas reformas sin una modificación paralela de la administración electoral, el Instituto Federal Electoral ha sido también reorganizado sustancialmente.

El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo, responsable de organizar las elecciones federales, es decir, las del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores. El IFE empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de las reformas constitucionales de 1989 y del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de agosto de 1990. Desde ese momento, se han producido otros tres procesos de reforma relevantes, en 1993, 1994 y 1996. La reforma de 1993 amplió las facultades del IFE en la proclamación de candidatos y para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones. La reforma de 1994 incrementó el peso de los consejeros ciudadanos en el propio IFE, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital. La de 1996 trata de reforzar la autonomía del Instituto Federal Electoral al desligarlo por completo del Poder Ejecutivo y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos. La designación de sus

miembros se deja al Legislativo, con una exigencia de acuerdo reforzado que asegure el consenso suficiente. A su vez, se refuerza considerablemente la estructura y los medios permanentes del IFE, que se hace cargo también del control permanente de las materias relativas al reconocimiento, financiación, acceso a los medios de comunicación, etc. de los partidos políticos.

En otro contexto, se incorpora al Poder Judicial el Tribunal Electoral, ante el que es posible impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales que puedan ser determinantes para el desarrollo o el resultado final de los procesos electorales. El IFE cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Y, a diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos, se constituye como una institución de carácter permanente. Se organiza bajo un esquema desconcentrado, a través de órganos ubicados en cada una de las 32 entidades federativas, así como en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio mexicano para efectos electorales.

El Instituto Federal Electoral realiza el conjunto de funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, entre las que se encuentran las siguientes:

- Elaboración actualización y depuración permanente del Padrón y las listas de electores.
- Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Diseño e impresión de los materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.

- Capacitación de los ciudadanos encargados de recibir la votación y realizar el recuento en cada mesa.
- Cómputo de los resultados, declaración y proclamación en las elecciones de diputados y senadores.
- Cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Regulación de la observación electoral, de las encuestas y de los sondeos de opinión con fines electorales.
- Formulación y ejecución de programas de educación cívica.

Los fines que deben inspirar el funcionamiento y la organización del IFE tienen una carga valorativa destacable y que será tema de referencia para nuestro siguiente punto. Sus normas rectoras no se limitan a enunciar actividades administrativas eficaces, sino que incluyen los fines de "contribuir al desarrollo de la vida democrática"⁴⁰, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones.

3.2 La Reforma Electoral en Materia de Cultura Política

Sugiero empezar, determinando en materia de este texto, ¿qué queremos dar a entender por cultura política?, ¿y bajo qué esquemas podemos identificar un desarrollo o no de la cultura política en México? Como primer intento, la medición del grado de desarrollo de la cultura política en los sistemas políticos regidos bajo la democracia representativa se mueven generalmente bajo la

⁴⁰ Inclusive, a partir de esa reforma el IFE se dedicó a fomentar mediante unos folletos denominados "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática" los principales aspectos teóricos de la interpretación democrática, de sus instituciones y de sus valores mismos. Incluiremos en el siguiente apartado algunas nociones de algunos autores de ésta colección.

lógica de la solidez de sus instituciones, en este caso, de las instituciones encargadas de la administración, vigilancia y determinación de la justicia en el terreno electoral. Quisiéramos no acelerar dicha afirmación, pero en un país en el cual hemos recorrido un largo periodo de un determinismo autoritario en la lógica del papel del Estado, y qué en consecuencia, como lo han establecido diferentes pensadores en el estudio de la cultura política en México; los supuestos más sugerentes indican un posicionamiento de una “cultura política parroquial”⁴¹; una cultura política autoritaria;

3.2.1 ¿Qué es cultura política?

Fuera de los parámetros del carácter polisémico que giran en torno de la mayoría de los conceptos teóricos de las ciencias sociales, el concepto *cultura política* se distingue como una posición teórica más compleja. Es precisamente su distintivo binómico que le caracteriza, lo que impide de una forma inclinada a la concreción definitoria del concepto. Tomando nociones fundamentales en ciencia política (análisis comparado, problematizaciones esquemáticas, análisis conductivo, filosofía política, entre otros); sobre la cuestión metodológica de la “ciencia de la política” podríamos inferir que la construcción misma de dicho paradigma atraviesa por un proceso de este tipo; las inclinaciones ideológicas o estructuras de bloque de pensamiento de las diversas teorizaciones, nos otorgan una pauta de acción *casi universal* para delimitar un “marco conceptual metodológico”; la estribación básica-a manera de reflexión-es evitar del todo posible al reduccionismo teórico que ha derivado del estudio clásico-no por ello no importante-de Almond y Verba, que en una lógica plagada de inamovilidad,

⁴¹ Recordando el famoso modelo de Almond y Verba

ha influenciado de manera tal a los estudios de *cultura política* como simples agentes estrictamente enfocados a los estudios de caso, importantes en determinado espacio analítico, pero vinculados a la fundamentación de una cultura política regional que opera bajo determinado tiempo, y bajo condiciones políticas concretas, esto sin duda, y en la actualidad, vuelve pobre el intento categórico de definir a la cultura política en un plano más general, no por esto abstracto.

Si bien, el conductismo aplicado a la ciencia política ha resultado más que benéfico para liberar la carga teórica excesiva de las ideologías en conflicto, por otro lado, no ha podido por si mismo establecer premisas fuertes canalizadas al terreno de lo factual, ni de lo filosófico. En la medida de la adaptación conceptual, podríamos tener un primer acercamiento, enfocado a los postulados filosóficos. El lenguaje histórico-recordando a Kant-es la razón pura, y por ende esto implica un esquema de "eticidad", en este rubro, la eticidad es como aquella construcción filosófica griega-particularmente de Platón en *La República*-en la que los gobiernos varían a la par de las disposiciones de los hombres; para nosotros, ésta idea resulta más que aplicable; la *cultura política* es una construcción del pensamiento humano, que deriva de la razón del hombre, ya sea ésta individual, colectiva, o una interacción de ambas, por este hecho es e implica un razonamiento lógico y su vez una noción ontológica. La idea del *derecho*, de *la política*, *democracia*, *igualdad*, *cultura política*, etc., es en un primer estadio, una idealización, así como la construcción de Dios. La *cultura política* es de algún modo, filosofía del conocimiento. Los estudios de caso, regionales y temporales, desde este particular punto de vista, son acumulaciones de conocimiento histórico, de ahí

que no podamos determinar de una forma estrictamente lineal lo que es cultura política, sino bajo nociones intrínsecamente particulares en espacio, tiempo y comunidad política.

3.2.2 Bases de la Conceptualización

La actividad y la vida política desde su entrada propia a la teorización, invitan a generar racionalmente a los ámbitos y espacios sociales en los que el individuo interactúa con su medio, de entrada, el individuo, se sitúa primero, en una reflexión filosófica primaria por muy vaga que se le considere (Gramsci solía afirmar “*que todos los hombres son en gran medida filósofos gracias al sentido común*”), de lo que entiende, a veces sin preguntárselo formalmente; sobre la carga social que lo rodea; todas las personas pueden expresar su opinión personal de su cultura, de su vida en la política, de sus sentimientos, inclinaciones e ideologías que van implícitamente ligadas al campo de lo social; sus relaciones objetivamente políticas, sus límites de la vida en sociedad, que a su vez determinan sus actitudes y reacciones en el universo de lo político; su percepción del poder, de las relaciones de poder, de la coacción, de la figura de autoridad y del conocimiento certero o no de los canales institucionales para determinar su participación mínima, media o máxima dentro del sistema político. Dichas conjunciones que interactúan en el individuo son el reflejo demostrativo en el campo *sistematizado* de la noción de cultura política, y es que ésta tiene un valor omnipresente, es decir, la cultura política está ahí, pero cada quién le otorga un valor específico, particular o colectivo, institucional o general, un acercamiento psico-social plagada de fenomenologías hacia las pautas regulares del comportamiento individual y colectivo en lo específico, de

esta forma, la concreción analítica del concepto se vuelve un tanto experimental.

La sistematización politológica actual sugiere dar una importancia trascendental a la noción de una *“nueva cultura mundial”*, sin embargo este atrevimiento intelectual no se ha mostrado como viable para concretarse en los diversos espacios sociales (en relación al individuo) y a los políticos (Estado, Régimen y Gobierno). El desarrollo de una cultura política mundial expectativamente surge de una necesidad aún no resuelta de los problemas básicos del ciudadano, de su vida política y de su relación con el Gobierno, el Régimen y el Estado. La cultura no es divisible, no es lineal, ni fragmentada, pero si requiere autonomía en lo colectivo y en lo individual. Lo político en el terreno de la cultura, es lo inherente y lo superficial, es la realidad de la vida en sociedad organizada políticamente, así como de las relaciones intrínsecas de la lucha por el poder en una Nación específica que deriva en gran medida de la ideología del Estado y de sus contraposiciones inmersas en las clases sociales, la cultura política es pues, la conjunción social-política-psicológica de las relaciones sociales sofisticadas en el terreno de lo político bajo parámetros perceptibles o no de la dominación y lucha por el poder político bajo mecanismos institucionales o no. Éstos parámetros pueden vincular los canales de la participación política, del abstencionismo, del apolitismo y de las nociones y cuestiones educativas estrictamente históricas de una determinada región (llámese país, bloque, comunidad, individuo).

3.3 La Reforma Electoral, la Cultura Política y la Partidocracia fortalecida

Traslademos ahora al terreno de la reforma electoral de 1996, las nociones de cultura política; ¿es viable hablar de cultura política fuera de los parámetros mecanicistas de Almond y Verba?; ¿después de la reforma del 96 hemos podido saltar del enfoque almond-verbariano de que aún somos un país con una cultura política parroquial? Algunos autores, como Pablo Javier Becerra, indican que después-exactamente a un año-de la reforma electoral ésta se había considerado como “definitiva”⁴²; no nos sorprende, una de nuestras aproximaciones analíticas centrales a lo largo de este trabajo han sugerido catalogar las reformas electorales como legitimadoras del sistema político en las situaciones de coyuntura y crisis política. El problema, considero yo, estriba de la idea de “institucionalizarlo todo” en una lógica en la que las burocracias profesionalizadas buscan acceder a los cargos de representación en las instancias electorales conforme a concursos estrictamente fuertes y en la cual ésta nueva burocratización de la democracia ha sido perjudicial para el desarrollo de esquemas más específicos para el desarrollo de una cultura política participativa y ciudadana.

En el IFE y en el TEPJF se sigue teniendo la idea de que el paradigma de la democracia ya está resuelto gracias a la descentralización de las instancias en esta materia, pero el carácter de descentralización del Estado no implica siempre autonomía, si bien la reforma electoral de éste año trajo consigo considerables avances que ya vimos en apartado anterior, no sugiere,

⁴² Becerra Chávez, Pablo Javier “La Reforma Electoral de 1996”, en César Cansino coord., *Después del PRI Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., col. Estudios Comparados, 1ra. ed., México, 1998, p. 13.

no propone, no estimula más allá de lo netamente institucional, la democracia parece haberse quedado encerrada a disposición del Consejo General, que a su vez éste es elegido por las camarillas partidistas en la Cámara de Diputados; bajo este rubro, la democracia se encierra a merced de los grupos políticos con intereses muy concretos y alejados del verdadero desarrollo democrático, hoy llegan a los cargos de decisión en materia electoral gente condicionada generalmente a una fracción parlamentaria, siendo que la naturaleza de los Órganos Electorales debe ser por encima de todo ciudadana. Posiblemente el incipiente desarrollo democrático del país aún está secuestrado por la partidocracia, pero peor aún por las nuevas formas de oligarquía que se apoderan de la política. Tampoco podemos pensar que por esto, la “*reformitis*” del sistema político mexicano deba ser siempre eterna para ser cada vez más finos en el desarrollo y perfeccionamiento de los mecanismos electorales, según Becerra Chávez, “llevamos ya varios sexenios en que una a otra se suceden las reformas electorales, y, sin embargo, después de cada proceso electoral, siempre se producía una buena dosis de decepción⁴³”.

Si hemos de pensar en la decepción, hemos de enfocar nuestra pretensión a que las reformas electorales fuera del modelo institucional no han resuelto mucho, sí, se tienen procesos electorales más transparentes, sí, se cuenta con un sistema de impugnación y una justicia electoral más tecnicada e imparcial, sí, la nueva Ley Electoral es el resultado de un largo consenso político que a su vez implica una carga histórica fuerte; la anomia entonces en dónde se encuentra?, ¿por qué no podemos avanzar en el verdadero rumbo

⁴³ *Ibíd.*

democrático si contamos ya con el aparato? Una de las causas, sin temor a equivocarme es que la descomposición no se encuentra adentro de los Órganos Electorales, sino de la fuerza que estos dan a los partidos políticos, hoy en día, éstos actúan con la mayor arbitrariedad en el manejo de sus recursos, de sus elecciones internas, de las contiendas federales y locales, no fomentan la participación ciudadana, por citar un caso, los partidos políticos conocen bien la Ley Electoral y son cuidadosos en el límite de lo que pueden gastar, aunque generalmente esto no llega a ser respetado; no hace mucho el Partido del Trabajo no pudo comprobar los tirajes de una colección de libros enfocados en el tema “marxista”, pero respecto a la cotización que ascendió a 408 mil 801 pesos se encontraron tantas irregularidades en facturas que el IFE se negó a pagar; lo mismo pasa con el PAN, en tema de las publicaciones y en la organización de “talleres y foros”, para el PAN John Rawls y su *Teoría de la Justicia* valía la pena cargar al erario 248 347 pesos, y en lo que respecta a talleres y foros, cerca de 2 millones de pesos (cuestión que fue rechazada por la autoridad electoral por carecer de especificidad científica en el terreno nacional). El PRD no está alejado de éste descaro, así como el PRI; el primero, pretendía pasar la factura al IFE por trasladar los restos de Heberto Castillo y rendirle un “homenaje” en complicidad con la fundación del mismo nombre con un total de dos rubros de 80 000 pesos que también fueron descartados; el PRI, concretamente en 2004 justificaba gastos fantasma de “impresión” que ascendían a 176 847 pesos⁴⁴.

⁴⁴ Fuente: González, Felipe de Jesús “El Presupuesto como Botín”, en *La Revista*, publicación semanal, enero de 2006, núm. 99, pp. 28-31.

Pero el problema del financiamiento-a la par que las autoridades electorales no han podido resolver los vicios de los partidos políticos-no es el único problema del “enflacamiento” de la participación ciudadana y del engordamiento de la *partidocracia*; mientras la cultura política guarda cierta congruencia con el sistema político-recordando a José Antonio Crespo-“*éste condiciona el tipo de participación ciudadana*”. Pero en lo que Crespo se ha quedado corto, es que el hecho de que la lógica de la estabilidad del sistema político exige que la participación ciudadana se canalice a través de las normas y procesos institucionales; en los últimos procesos electorales, los niveles de abstencionismo, apatía, y participación ciudadana fuera y dentro de los partidos han sido graves para la estabilidad del sistema, y se está condenando a la vida política en el ámbito participativo ciudadano-institucional, a lo que el mismo Crespo señala como “*participación corporativa*”.⁴⁵

¿En realidad podemos pensar en una corporativización de lo electoral, después de la reforma de 1996, e incluso con su antecedente de 1989?; yo sugiero, que elaborando una hipótesis de esta característica nos centremos a describir las partes institucionales de la reforma en función a su posible asociación con un esquema corporativo.

Deseo partir del establecimiento del porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro: el 2 por ciento. Un índice a nuestro punto de vista, tan bajo ha perneado la situación anómica de la existencia de “partiditos” que poco tienen que ver con un programa político sólido, que permita el desarrollo de la participación ciudadana, al contrario, la alta tasa de

⁴⁵ Revítese: Crespo, José Antonio “La Cultura Política Después del 6 de julio”, en *Revista Nueva Antropología*, núm. 35, junio de 1989.

presupuestos que se da a los partidos con nuevo registro sugieren la posibilidad de establecer negocios muy jugosos, incluso de las disidencias de los partidos grandes.

Creo que bajo este rubro, sí estamos bajo la posibilidad de un sistema de partidos corporativo. El multipartidismo no implica por su misma génesis el desarrollo de la equidad política, ni mucho menos de la pluralidad y diversidad de orientaciones ideológico-políticas; un sistema de partidos funcional podría operar con un tope máximo de cuatro partidos para el caso de México, en función de exigir registros más rigurosos y procesos de fiscalización más reglamentados, para garantizar y desarrollar partidos políticos fuertes, más no coyunturales que posean un trabajo serio, un agenda legislativa sólida bajo sus plataformas y un fuerte proyecto de Nación. La idea, es fijar una meta de establecimiento de un modelo tripartidista, que oscile de manera general con agrupaciones políticas y civiles para la discusión de la agenda nacional.

Para el principio de representación proporcional, habría que pensar en la disminución o desaparición de este supuesto. La RP se instauró como una necesidad histórico-política, en un tiempo en el cual las minorías no adquirirían representación debido a las arbitrariedades del sistema de partido hegemónico. Hoy la representación proporcional no representa a nadie, bueno, me disculpo inmediatamente, sí representa a las burocracias de los partidos, que en cada proceso electoral apasionadamente se disputan entre sus facciones los escaños en esta línea de representación. El sistema de RP hoy en día sólo garantiza conflictos internos y escisiones dentro de los partidos políticos, se generan y fomentan condiciones anti-democráticas y se posicionan grupos de

poder que imponen a la militancia políticas arbitrarias en el seno de los partidos.

Regresando a la flexibilización para el registro en la reforma del 96, los requisitos para este trámite propone que de sesenta y cinco mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales; nuevamente, condicionamos al sistema de partidos a generar partidos pequeños parciales y rémoras gigantescas eternas. El número de tres mil afiliados es muy poco para garantizar un partido político serio, pero la seriedad y la solidez no sólo está en el aspecto cuantitativo, el carácter cualitativo para el registro de un partido podría medirse en la temporalidad en la que este opere bajo principios bien establecidos en un periodo cercano a 6 años en los cuales éste no estuviera fiscalizado por el IFE, y buscara bases para su autofinanciamiento, es decir, en un supuesto de crear un requisito de pre-registro para los partidos nuevos, se estaría abriendo la posibilidad de que estos no buscaran el capital financiero, sino el capital político; mientras estos nuevos partidos mantuvieran una constancia en sus proyectos, podría entonces sí, incluirseles a 6 años en el registro ante el IFE con pleno goce del financiamiento, pero desde antes, eso sí, de la normatividad institucional.

Al ser más congruentes, un proceso de normativización más sólido, pensando en un fortalecimiento de lo jurídico-político, no implica para nada encajonarnos sólo en el proceso de ciudadanización del IFE, pero sí, ponerlo como la prioridad esencial de la naturaleza del instituto. Contrario a lo que

piensa César Cansino, *“convertir a la ciudadanía del IFE en el eje indiscutible de la democratización el país es más un recurso ideológico, y en consecuencia retórico, que efectivo”*⁴⁶. Es cierto, pensar en la ciudadanía del IFE es un precepto ideológico, y me pregunto: ¿qué precisamente la democracia, no es un concepto ideológico?, ¿una aspiración metafísica de la razón humana?; algunos autores como Cansino que tiemblan cuando las instituciones deben de poseer una carga ideológica e histórica fuerte como segundo paso de su desarrollo como tales, se inclinan a pensar que ésta carga de valores puede ser un retorno al esquema autoritario, esto, en parte es cierto, pero nuestra propuesta va más allá al considerar que es precisamente la génesis normativa-jurídica de las instituciones lo que le da solidez en un primer estadio a éstas, depende de la calidad de su burocracia profesionalizada y de su vinculación con el mundo ciudadano, el romper las posibles amenazas de las prácticas autoritarias en el universo electoral. No nos engañemos, hablar de ciudadanía, y exigir al IFE y a los Consejos Electorales Locales mayor apertura al esquema de ciudadanía mediante un Servicio Profesional verdaderamente imparcial, se encuentra en la lógica de la transparencia y el acceso a la información; el retorno del autoritarismo en todos los rubros, no sólo en lo electoral, depende más de las coyunturas y crisis económicas, que de la lucha ideológica por la ciudadanía y la democracia. La razón del Dr. Cansino, es que aún no salimos de la crisis del Régimen Político⁴⁷, pero dicha crisis no está totalmente vinculada a que las exaltaciones sobre transparencia, legalidad y democracia oculten la poca legitimidad al Régimen, por el contrario, el IFE y el aparato institucional electoral legitiman abierta y descaradamente al

⁴⁶ César Cansino, “La Ciudadanía del IFE: Realidades y Quimeras”, en César Cansino coord. op. cit. p. 37.

⁴⁷ *Ibíd.* p. 38.

Régimen, no lo ocultan, a final de cuentas, la institucionalidad que garantiza la legitimidad es el primer paso para una ciudadanía del sistema electoral, por la cual debemos atravesar y vigilar que no sucumba-mientras que la ideología radique del consenso ciudadano-en lo que ni el Dr. Cansino ni nosotros queremos que degenera.

El tema del auto-financiamiento llega a provocar escalofríos entre los partidos políticos, la reforma del 96 no solucionó mucho de esto, pero en la dinámica de elecciones aún no legitimadas por la sociedad civil, esto se hizo necesario. La transformación de su itinerario político en proyectos académicos, publicaciones, diplomados, foros, seminarios, promoción de sus archivos bibliotecarios, podrían representar una buena fuente de ingresos; la captación y recolección del material y la propaganda electoral para limpiar la ciudad de una basura muy desagradable representaría que los partidos pudieran generar programas de reciclaje con compañías dedicadas a esta industria y obtener más recursos; claro se debería normar una comisión de seguimiento para que los partidos no llegaran a apropiarse de la propaganda ajena, y en el caso de no recolectar sus materiales ser sancionados. Hoy es necesario, proponer en aras de una nueva reforma electoral, la disminución de los montos asignados a los partidos, para hacerlos responsables de sus administraciones y acercarlos cada vez más a la ciudadanía, ¿y por qué no?, ciudadanizarlos y alejarlos del esquema burocrático. Esto es a mi parecer, dos grandes problemas a resolver para posteriores reformas y para generar una conciencia real de lo que atañe al país en la cuestión electoral. Los diputados y los senadores que lleguen a la LX legislatura, deberán enfrentar estos retos, y perfeccionar lo alcanzado en la reforma electoral de 1996, que puede ser destacada y catalogada por nosotros

como buen punto de partida para una cultura política más autónoma y participativa.

Capítulo 4 El Contexto de la Impartición de Justicia Electoral después de la Reforma de 1996

4.1 Consensos para el Establecimiento de un Acuerdo para perfeccionar la Justicia Electoral

Hagamos una retrospectiva acerca de ¿cómo se formó análogamente la justicia electoral mexicana con la paralela necesidad de la reforma político electoral de 1996? El hecho institucional más destacable fue el Acuerdo Político Nacional⁴⁸ del 17 de enero de 1995 iniciado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en el cual y mediante la Secretaría de Gobernación se incidió en acelerar las tareas para la reforma política-principalmente en materia electoral-mediante la percepción parlamentaria vía los partidos políticos. El Acuerdo Nacional, cabe destacar fue aceptado en consenso por los presidentes de los partidos políticos nacionales, tal documento enfatizaba:

1. Acelerar lo más pronto posible la conclusión de la reforma electoral que se había iniciado desde 1989, a nivel Federal, y con carácter definitivo, apoyando a las entidades federativas de igual forma a formarse un marco general para sus respectivas legislaciones electorales.

⁴⁸ El documento se denominó formalmente: “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, y entre los presidentes nacionales de los partidos que firmaron el documento, se encontraban, por el PAN Carlos Castillo Peraza; María de los Ángeles Moreno por el PRI; por el PRD Porfirio Muñoz Ledo; y por el PT Alberto Anaya Gutiérrez. Fuente: *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, LVI Legislatura, Año Legislativo I, 1er. Periodo de la Comisión Permanente, número 6, 18 de enero de 1995, pp. 162-163.

2. A la inversa, impulsar-respetando la soberanía de los Estados-reformas electorales en las propias entidades para nutrir una panorámica consensuada para la elaboración de la ley electoral Federal.
3. Promover la Reforma Política del Distrito Federal (haciendo un hincapié importante en la participación ciudadana).
4. Desarrollar estos puntos con estricto apego a la ley y al Estado de Derecho.
5. Generar un clima de confianza en la percepción democrática para desarrollar la temática electoral.
6. Garantizar la transparencia, la legalidad y la equidad de los procesos electorales próximos.
7. Implantar en lo inmediato los mecanismos legales e institucionales para resolver los conflictos postelectorales.

La resultante del Acuerdo sin duda fue positiva para generar el consenso entre los partidos políticos con mayor presencia nacional; no obstante, el PRD fue el primer partido en retirarse poco después de la firma del Acuerdo debido a la incertidumbre postelectoral del proceso de Tabasco que aún no se había solucionado. Le siguieron el PT y Acción Nacional, éste último por un motivo similar al del PRD pero en los comicios del Estado de Yucatán. Para no abundar más, las negociaciones se reiniciaron a través de un documento conjunto que elaboró el PAN con el PRD, llamado: “Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral”

4.2 Formación, Alcances y Facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Paradójicamente, el hecho de que el Poder Judicial de la Federación tomara las riendas de la impartición de justicia electoral, chocaba en cierta medida con la separación y autonomía de los poderes. De esta forma deberían existir aclaraciones. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, en el dictamen que elaboró la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales respecto a la reforma al artículo 94 y 105 respectivamente, en la medida en que se elimina la fracción II, la cual impedía a la Suprema Corte de Justicia conocer sobre acciones de inconstitucionalidad correspondiente a lo electoral; por otra parte, se establece que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial⁴⁹, cohesionándolo a las respectivas instancias de éste poder: SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios de Circuito, los juzgados de distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Por parte del Senado de la República, su respectivo dictamen se concentró exclusivamente en la descripción de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, tales detalles denominaron al Tribunal renovado como “una instancia especializada” del Poder Judicial; se aclaran algunas facultades importantes como el hecho de que el TEPJF podrá realizar el cómputo final de los votos para la elección de presidente de la República, y que a sus miembros de la sala se les tratará de la misma forma que a todos los

⁴⁹ Artículo 105, Fracción II, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, TEPJF, 2000, pp. 112-114. la que a su vez en el inciso “F” se lee: ...”la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”... “las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

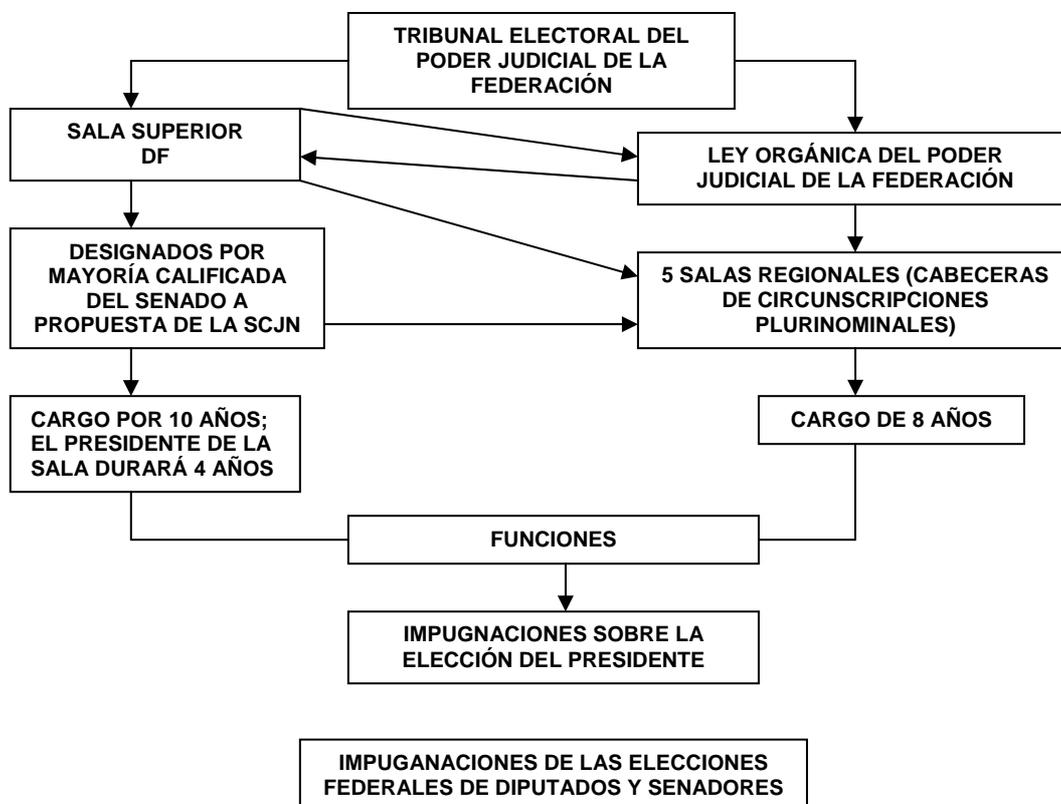
jueces y magistrados de este poder. El dictamen fue elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos⁵⁰, y puede considerarse que de aquí partió formalmente la creación del TEPJF, o cómo otros dicen, la renovación perfeccionada del TRIFE; con facultades más amplias en materia de resolución de conflictos electorales y en relación a un nuevo sistema de medios de impugnación electoral.

La formación del TEPJF se concentró de manera constitucional en el artículo 99, otorgando a ésta instancia el poder de máxima autoridad en esta materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; a excepción de lo que vimos en la cita anterior con la fracción II. El Tribunal actualmente y desde la reforma de 1996 está compuesto de una sala Superior con sede en el Distrito Federal y cinco salas regionales más en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el país, la sala superior la integran siete magistrados, siendo uno de ellos presidente y ejerce su cargo por cuatro años, los magistrados de la sala superior duran diez años en su cargo, y los de las salas regionales ocho, ambos son elegidos por las dos terceras partes del Senado a propuesta de la SCJN. El TEPJF resuelve sobre: 1. Impugnaciones sobre la elección del presidente, en estos casos, el Tribunal realizará el cómputo final de la elección una vez resueltas las impugnaciones interpuestas y procederá a formular la declaración de validez de la elección; 2.

⁵⁰ Véase: *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de agosto de 1996, pp. 29-30.

Impugnaciones a las elecciones Federales de Diputados y Senadores; 3. Impugnaciones de actos y resoluciones de la Autoridad Electoral Federal; 4. Impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios ante la estimación de que se ha violado algún precepto constitucional o ley electoral; 5. Impugnaciones de Actos y Resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliarse libre y pacíficamente en los asuntos políticos del país⁵¹. La reglamentación respectiva, fue considerada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que debido a esto, el libro sexto del COFIPE fue derogado. Véase cuadro X:

Esquema III: Estructura, Funciones y Reglamentaciones del TEPJF



⁵¹ Véase: artículo 99, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. pp. 100-103.

**IMPUGNACIONES DE ACTOS Y
RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD
ELECTORAL FEDERAL**

**IMPUGNACIONES DE ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS Y FIRMES DE LAS
AUTORIDADES COMPETENTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ORGANIZAR Y
CALIFICAR LOS COMICIOS ANTE LA ESTIMACIÓN DE QUE SE HA VIOLADO ALGÚN
PRECEPTO CONSTITUCIONAL O LEY ELECTORAL.**

**IMPUGNACIONES DE ACTOS Y RESOLUCIONES QUE VIOLAN LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS DE VOTAR, SER VOTADO Y DE
AFILIARSE LIBRE Y PACÍFICAMENTE EN LOS ASUNTOS POLÍTICOS DEL PAÍS.**

De esta forma, lo que anteriormente se conocía como la Sala de Segunda Instancia del antiguo TRIFE, ahora se denominaba Sala Superior, además de otorgársele un carácter permanente debido a sus nuevas atribuciones y funcionamientos. El notable cambio en las Salas Regionales sólo fue solamente el señalamiento de que éstas operarían en los procesos de elección electoral Federal, por lo que se siguió manteniendo su esquema de temporalidad anterior. A pesar de que se posicionaba el mismo criterio del perfil profesional de los Magistrados de la SCJN para los Magistrados Electorales, la innovación de su elección residía en que a propuesta de la SCJN, el Senado ratificaría mediante las dos terceras partes de su votación a los nuevos jueces. Precizando algunos detalles, en el artículo 99 constitucional, revisado con anterioridad; las fracciones I y II otorgan competencia al Tribunal para resolver las impugnaciones de las elecciones Federales, bajo ésta lógica, sólo la Sala Superior estará autorizada para conocer dichas impugnaciones. Los medios de Impugnación están descritos detalladamente en artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; los requisitos para considerar un medio de impugnación procedente son:

1. La presentación por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de ésta ley;
 - a) Hacer constar el nombre del actor;
 - b) Recalcar el domicilio para recibir notificaciones;
 - c) Presentar documentación que avale la personería del promovente;
 - d) Identificar el acto o resolución impugnado y a la autoridad responsable;
 - e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación. Los agravios que cause el acto o resolución impugnado
 - f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; y
 - g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente⁵².

Por otra parte, la Ley General de esta materia aborda, en su punto 2 del capítulo IV que no es necesario presentar el inciso f) anterior cuando haya casos exclusivamente sobre los puntos de derecho; es decir, las violaciones sancionadas por el COFIPE que sean de carácter específico, y que en la misma violación de la ley venga implícita la prueba, se procederá a omitir el requisito estipulado en el inciso f).

Finalmente, en los mecanismos de improcedencia de los Medios de Impugnación, la ley actual aclara, que de no presentarse por escrito la impugnación ante la autoridad correspondiente, o se incumpla en los incisos a)

⁵² *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, TEPJF, 1ra. reimpr., 2000, pp. 6-7.

o g) del punto 1, “se desechará de plano”⁵³; de manera general, después de la reforma de 1996, el artículo 60 de la Constitución otorga al IFE las facultades (hoy en día prevaletentes respecto a los Medios de Impugnación, entre lo más relevante se destaca:

1. El IFE declarará la validez de las elecciones diputados y senadores en todos los distritos electorales uninominales del país.
2. El IFE otorgará las constancias respectivas de las fórmulas de los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos.
3. Asignará a los senadores de la primera minoría, de conformidad con el artículo 56 constitucional.
4. Asignará de igual forma a los diputados según el principio de representación proporcional, respecto al artículo 54 de la Carta Magna⁵⁴.

Trasladándolo al TEPJF, en artículo 99-previamente revisado-en la Sala Superior, se realizará el cómputo final de la elección de presidente, pero sólo una vez resuelto las impugnaciones que se hubieren presentado; este punto es importante, ya que anteriormente sólo habíamos mencionado la situación respecto al cómputo, y que en una percepción mayor, se procederá a la declaración de validez, y que desde una óptica no tanto jurídica, la importancia de la Sala Superior creada a través de la reforma electoral de 1996 autonomiza la decisión de validez y calificación a una autoridad jurisdiccional, no dependiente ya del ejecutivo⁵⁵

⁵³ *Ibíd.*, p. 8.

⁵⁴ Artículo 60, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 61

⁵⁵ Revítese para profundizar: Ricardo Becerra et. al. *La Reforma Electoral de 1996*, México, FCE, 1997, pp. 154-155.

Este largo proceso que ha alcanzado la Reforma Electoral de 1996, puede coronar mediante el TEPJF sus alcances de normatividad y de sanción; la entrada de este nuevo Tribunal abrió la pauta incluso para las modificaciones que tuvo el COFIPE en ese momento; se derogó-como lo hemos señalado puntualmente-el libro sexto (que dio cabida a la formación del propio Tribunal); el libro séptimo (cedió su espacio a una ley autónoma de Medios de Impugnación, la LGSMIME); y el libro octavo correspondiente al DF, y que daría vida al Estatuto de Gobierno del DF.

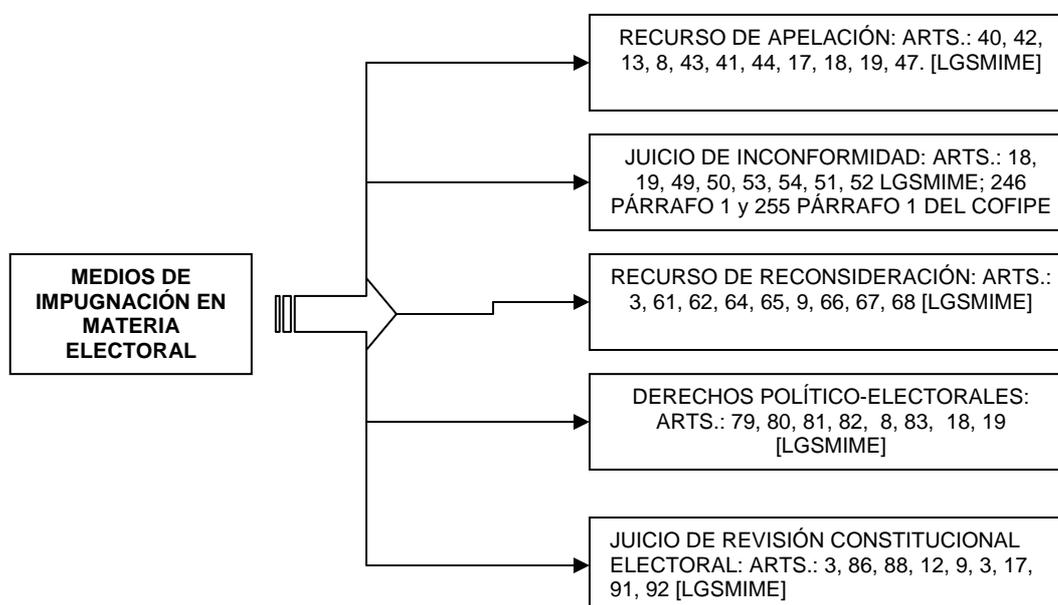
4.3 La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Podemos empezar definiendo qué son los medios de impugnación. Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho. En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad. El Tribunal Electoral conoce únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes:

- El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;
- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La estructura de los medios de impugnación-cabe señalar-se divide en cinco juicios básicos: 1. Recurso de Apelación; 2. Recurso de Inconformidad; 3. Recurso de Reconsideración; 4. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos; y 5. Juicio de Revisión Constitucional Electoral, para efectos de síntesis véase el siguiente diagrama:

Esquema IV: Estructura y Artículos Clave de los Medios de Impugnación



4.3.1 Reglas Específicas del Recurso de Apelación⁵⁶

El recurso de apelación es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, las personas físicas o morales y los ciudadanos, para combatir:

- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal:

a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, y

⁵⁶ Reglas estrictamente basadas en el *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*, TEPJF, México, 1997, 1ra. ed., 56 p.

b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva [artículo 40 párrafo 1].

- En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en contra de aquellos actos o resoluciones dictados por los órganos del Instituto cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente⁵⁷ [artículo 40 párrafo 2 [LGSMIME]].

- También el recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a los listados nominales de electores [artículo 41 párrafo 1].
- En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación, y en su caso, la aplicación de sanciones que

⁵⁷ *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, op. cit. artículo 40 párrafo 2, p. 34.

en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral [artículo 42 párrafo 1].

Legitimación y Personería: Los partidos y agrupaciones políticas con registro, pueden interponer recurso de apelación a través de sus representantes legítimos, debiendo entenderse como tales:

a) Los registrados formalmente ante los órganos del Instituto, que sólo podrán actuar ante el órgano que estén acreditados (en otras palabras, un representante acreditado ante un Consejo Distrital no puede actuar ante otro distrito, ante un Consejo Local, o ante el Consejo General; un representante acreditado ante un Consejo Local, no podrá actuar ante el Consejo General, un representante acreditado ante el Consejo General, no podrá actuar ante un Consejo Local o Distrital);

b) Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales o municipales correspondientes a la cabecera distrital, o sus equivalentes (en este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos de su partido), y

c) Los que estén autorizados para representar a su partido o agrupación mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados estatutariamente para ello [artículo 13 párrafo 1].

En el caso de la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones prevista por el artículo 42 ya citado:

- 1) Los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos;
- 2) Los ciudadanos, por su propio derecho sin que sea admisible representación alguna;
- 3) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, y
- 4) Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos según corresponda.

Interposición del Recurso: Los recursos de apelación deben interponerse ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución que se impugna [artículo 9 párrafo 1].

Plazo: Los recursos de apelación deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución [artículo 8 párrafo 1].

En el caso de los recursos de apelación mediante el cual se impugne el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a los listados nominales de electores, se observarán las normas siguientes:

- a) El recurso se interpondrá ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral dentro de los tres días siguientes a aquel en que se dé a conocer el informe a los partidos políticos;
- b) Se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma, las observaciones a las listas nominales de electores, y
- c) De no cumplirse con dichos requisitos, el recurso será desechado por notoriamente improcedente [artículo 43 párrafo 1].

Competencia: Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de apelación la Sala Superior del Tribunal Electoral [artículo 44 párrafo 1].

Durante el proceso electoral federal son competentes para resolver el recurso de apelación:

- a) La Sala Superior del Tribunal Electoral cuando se impugnen actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como el informe al que se refiere el artículo 41, y
- b) La Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto Federal Electoral con las excepciones del inciso anterior [artículo 44 párrafo 2].

Trámite: Una vez recibido un recurso de apelación, la autoridad dará aviso de su presentación al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral competente, por la vía más expedita y señalará el nombre del actor, el

acto o resolución impugnado, fecha y hora exacta de su presentación. Asimismo, de manera inmediata, lo hará del conocimiento público mediante cédula que fijará en sus estrados para que, dentro de las setenta y dos horas siguientes, puedan intervenir como partes en el recurso los terceros interesados y con ellos, en su caso, sus candidatos con el carácter de coadyuvantes [artículo 17 párrafo 1].

Cuando el órgano del Instituto reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda impugnar un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin más trámite, a la autoridad competente para su debida tramitación [artículo 17 párrafo 2].

Vencido el plazo antes mencionado el recurso será enviado, dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia ley señala, a la Sala del Tribunal Electoral competente para resolverlo [artículo 18 párrafo 1].

Una vez recibido el recurso en la Sala del Tribunal, el presidente de la misma, lo turnará a un magistrado electoral, quien revisará si el recurso reúne todos y cada uno de los requisitos para su interposición [artículo 19 párrafo 1, inciso a)].

Si de la revisión que realice el magistrado electoral, encuentra que al recurso le falta algún requisito que pueda ser subsanado, podrá formular requerimiento al recurrente, para que dentro del plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación correspondiente corrija la omisión. De no subsanarse el error, se tendrá por no interpuesto el recurso [artículo 19 párrafo 1, inciso b)].

Las Salas del Tribunal Electoral deberán resolver los recursos de apelación dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan [artículo 47 párrafo 2].

Las sentencias de las Salas del Tribunal Electoral recaídas a los recursos de apelación son definitivas e inatacables, por lo que no es posible su impugnación y, consecuentemente, deben ser cumplidas en sus términos.

4.3.2 Reglas Específicas del Recurso de Inconformidad

El juicio de inconformidad es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados [artículo 49 párrafo 1].

Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad los siguientes:

- En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;
- En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las

Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

b) Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, y

c) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

- En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

a) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o

b) Por error aritmético.

- En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

a) Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

b) Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, y

c) Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

- En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

a) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o

b) Por error aritmético [artículo 50 párrafo 1].

La Sala Superior del Tribunal Electoral será competente para conocer respecto de las impugnaciones relativas a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En los demás casos, será competente la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable [artículo 53].

Legitimación y Personería: El juicio de inconformidad sólo podrá ser promovido por los partidos políticos y por los candidatos, estos últimos exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes [artículo 54].

Requisitos especiales del escrito de demanda: Además de cumplir con las reglas generales establecidas para los requisitos del escrito de demanda, el escrito en el que se promueva el juicio de inconformidad deberá cumplir con los siguientes:

- Señalar la elección que se impugna, manifestando expresamente si se objetan los resultados del cómputo, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas;
- La mención individualizada del acta de cómputo distrital o de entidad federativa que se impugna;
- La mención individualizada de las casillas cuya votación se solicite sea anulada en cada caso y la causal que se invoque para cada una de ellas;
- El señalamiento del error aritmético cuando por este motivo se impugnen los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa, y
- La convexidad, en su caso, que guarde con otras impugnaciones [artículo 52 párrafo 1, incisos del a) al e)].

Cuando se pretenda impugnar las elecciones de diputados por los principios de mayoría relativa y por representación proporcional, así como las elecciones de senadores por ambos principios y la asignación a la primera minoría, en ambos casos, el promovente estará obligado a presentar un solo escrito, el cual deberá reunir los requisitos señalados en el párrafo anterior [artículo 52 párrafos 2 y 3].

Escrito de protesta: Cuando se solicita se anule la votación recibida en una casilla, el escrito de protesta sirve para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral. el escrito de protesta constituye un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, es decir,

sin la presentación en tiempo y forma de este escrito, este medio de impugnación no se sustanciará y por ende, será desechado [artículo 51 párrafos 1 y 2].

Cuando se solicite la nulidad de la votación recibida en una casilla, cuando se hagan valer causales de nulidad señaladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (excepto la entrega extemporánea de paquetes electorales al Consejo Distrital), se presentará el escrito de protesta.

El escrito de protesta deberá contener:

- a) El partido político que lo presenta;
- b) La mesa directiva de casilla ante la que se presenta;
- c) La elección que se protesta;
- d) La causa por la que se presenta la protesta;
- e) Cuando se presente ante el Consejo Distrital, se deberán indicar, además, individualmente cada una de las casillas que se impugnan, mencionando la causa por la cual se protestan, y
- f) El nombre, la firma y cargo partidario de quien lo presenta [artículo 51 párrafo 3].

El escrito de protesta deberá presentarse ante la mesa directiva de casilla, el día de la jornada electoral, al término del escrutinio y cómputo o ante el Consejo Distrital correspondiente, hasta antes de que dé inicio la sesión de los

cómputos distritales [artículo 51 párrafo 4]. *Nota: De la presentación del escrito de protesta deberán acusar recibo o razonar de recibida una copia del respectivo escrito los funcionarios de la casilla o del Consejo Distrital ante el que se presenten [artículo 51 párrafo 5].*

Plazo: La demanda del juicio de inconformidad deberá presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica de los cómputos distritales de la elección presidencial y de la elección de diputados por ambos principios, así como los cómputos de entidades federativas de la elección de senadores por ambos principios y de asignación a la primera minoría, en la inteligencia de que los cómputos distritales deben realizarse el miércoles nueve de julio de 1997 y los cómputos de entidad el domingo trece de julio de 1997 [artículo 55 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y artículos 246 párrafo 1 y 255 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

Trámite: Una vez recibido el juicio de inconformidad, por la autoridad responsable, esta deberá:

- Dar aviso a la Sala correspondiente del Tribunal Electoral, de la presentación del escrito de impugnación precisando: actor, acto o resolución impugnada, fecha y hora exacta de su recepción;
- Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante setenta y dos horas;

- Dentro de las veinticuatro horas siguientes, la autoridad responsable del acto o resolución impugnado deberá remitir a la Sala del Tribunal Electoral, lo siguiente:

a) El escrito mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y demás documentación que se haya acompañado al mismo;

b) Copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado y la demás documentación relacionada;

c) En su caso los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y demás documentación que se haya acompañado a los mismos;

d) Actas y hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta;

e) El informe circunstanciado, y

f) Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto [artículo 18 párrafo 1].

A su vez la Sala correspondiente del Tribunal Electoral al recibir el juicio procederá de la siguiente manera:

a) Se le turnará al magistrado electoral que corresponda, a efecto de que revise si se reúnen los requisitos que establece la ley;

b) Si no se cumple con los requisitos previstos en la ley, el recurso será desechado de plano, excepto cuando el promovente no acompañe el o los documentos que sean necesarios para acreditar su personería, o bien, omita

identificar el acto o resolución impugnado, así como la autoridad responsable del mismo, y que éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas a partir del momento de la notificación correspondiente;

c) En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad no lo envía en el plazo que tiene señalado, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán por presuntamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, y

d) De cumplirse con todo lo anterior, el magistrado electoral formulará el proyecto de sentencia, mismo que someterá a la consideración de la Sala en la sesión pública que corresponda [artículo 19].

4.3.3 Reglas Específicas del Recurso de Reconsideración

El recurso de reconsideración es el medio de impugnación en materia electoral que procede para combatir:

- Las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y de senadores, y
- Las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral [artículos 3 párrafo 2, inciso b) y 61 párrafo 1].

Presupuestos

- Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral:
 - a) No haya tomado en cuenta las causales de nulidad previstas en la ley, mismas que, habiendo sido invocadas y probadas debidamente en tiempo y forma, hubieran modificado el resultado de la elección;
 - b) Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez, o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o
 - c) Haya anulado indebidamente una elección [artículo 62 párrafo 1, inciso a)].

 - Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:
 - a) Por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo, o
 - b) Por no haber tomado en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o
 - c) Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [artículo 62 párrafo 1, inciso b)].
- Nota: La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración [artículo 64].*

Legitimación y personería: La interposición de este recurso corresponde exclusivamente a:

- Los partidos políticos, por conducto de:
 - a) El representante que interpuso el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
 - b) El representante que compareció como tercero interesado en el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
 - c) Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna, y
 - d) Sus representantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral para impugnar la asignación de diputados y de senadores según el principio de representación proporcional [artículo 65 párrafo 1].
- Los candidatos podrán interponer el recurso de reconsideración únicamente para impugnar la sentencia de la Sala Regional que:
 - a) Haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, o
 - b) Haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad [artículo 65 párrafo 2].

Nota: En los demás casos, los candidatos podrán intervenir como coadyuvantes exclusivamente para formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes [artículo 65 párrafo 3].

Interposición del recurso: El recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito ante la Sala Regional del Tribunal Electoral que haya resuelto el juicio de inconformidad que se impugna.

En el caso de que se impugnen las asignaciones de diputados o senadores por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el recurso de reconsideración se presentará ante el propio Consejo [artículo 9 párrafo 1].

Requisitos para la interposición del recurso:

- Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la ley;
- Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, y
- Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

Se entenderá que se modifica el resultado de la elección cuando el fallo pueda tener como efecto:

- a) Anular la elección;
- b) Revocar la anulación de la elección;
- c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto;
- d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintas, o

e) Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral [artículo 63].

Nota: En el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos de este recurso [artículos 9 párrafo 1, inciso f) y 63 párrafos 1 y 2].

Plazo: El recurso de reconsideración deberá interponerse:

- a) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional, y
- b) Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional [artículo 66 párrafo 1, incisos a) y b)].

Trámite: Una vez recibido el recurso de reconsideración, la Sala o el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, según corresponda deberá:

- a) Turnarlo de inmediato a la Sala Superior;
- b) Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante cuarenta y ocho horas;

c) Si se presentan escritos de alegatos de terceros interesados o coadyuvantes, dentro de ese plazo, éstos se turnarán de inmediato a la Sala Superior, y

d) Se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión de dicho término.

A su vez la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al recibir el recurso procederá de la siguiente manera:

a) Se le turnará al magistrado electoral que corresponda, a efecto de que revise si se acreditan los presupuestos, si se cumplió con los requisitos de procedibilidad, y si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva;

b) De cumplirse con lo anterior, el magistrado electoral formulará el proyecto de sentencia, mismo que someterá a la consideración de la Sala en la sesión pública que corresponda, y

c) Si no se cumple con todo lo previsto por la ley el recurso será desechado de plano por la Sala Superior [artículos 67 y 68].

4.3.4 Reglas Específicas del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

El juicio de protección de los derechos político-electorales es un medio de impugnación con el que cuentan los ciudadanos para combatir:

- Presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos [artículo 79 párrafo 1].

Legitimación y personería: Quien está legitimado para promover el juicio es el ciudadano por sí mismo, o cuando se asocie con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, cuando consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política. La demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada [artículos 79 y 80 párrafo 1, inciso e)].

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente

su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del mismo Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Consideren que un auto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales [artículo 80 párrafo 1, incisos del a) al f)].

Es de hacer mención que el juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto [artículo 80 párrafo 2].

En los casos previstos en los incisos del a) al c), anteriormente señalados, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean

necesarios para la presentación de la demanda respectiva [artículo 81, párrafo 1].

Otro supuesto se presenta por causa de inelegibilidad de los candidatos, cuando las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, en cuyo caso, se deberá atender a lo siguiente:

- En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, y
- En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada [artículo 82 párrafo 1].

Competencia: Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

- Durante los procesos electorales federales:
 - a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) anteriormente señalados, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas, y

b) La Sala Superior, en única instancia, en los casos anteriormente señalados en los incisos d) al f); y en el supuesto previsto de que al candidato agraviado, la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en esos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se subsanó la violación constitucional reclamada.

- La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales exclusivamente en los siguientes supuestos:

a) Cuando el ciudadano no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto;

b) Cuando el ciudadano habiendo obtenido el documento para ejercer el voto, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, y

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio [artículo 83 párrafo 1, inciso a)].

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia [artículo 83 párrafo 1, inciso b)].

Plazos: El juicio de los derechos político-electorales del ciudadano, en materia de plazos y de términos, sigue las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación, esto es, que deberá presentarse dentro de los cuatro días

contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable [artículo 8 párrafo 1].

Trámite: Una vez recibido el medio de impugnación en el órgano correspondiente de la autoridad electoral (federal o local), éste lo hará de inmediato del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados del propio órgano para que dentro de las setenta y dos horas siguientes puedan intervenir como partes en el juicio, los terceros interesados [artículo 17 párrafo 1, inciso b)]. Vencido el plazo antes mencionado, el escrito del medio de impugnación será enviado dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia ley señala a la Sala competente del Tribunal Electoral quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación del expediente [artículo 18 párrafo 1].

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito reúna todos los requisitos. El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, en caso de que falte alguno de los requisitos que establece la ley o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia [artículo 19 párrafo 1]. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia ya sea de sobreseimiento o de fondo [artículo 19 párrafo 1, inciso e)].

Las resoluciones recaídas en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son definitivas e inatacables, por lo que al no ser posible su impugnación, adquieren el rango de cosa juzgada para todos los efectos legales a que haya lugar [artículo 84 párrafo 1].

4.3.5 Reglas Específicas para el Juicio de Revisión Constitucional-Electoral

El juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades estatales dictados durante la organización, calificación y resolución de impugnaciones, en las elecciones de:

a) Gobernadores; b) Jefe de Gobierno del DF.; c) Diputados locales; d) Diputados a la Asamblea Legislativa del DF.; e) Autoridades Municipales, y f) Titulares de los órganos político-administrativos del DF. [artículos 3 párrafo 1, inciso d) y 86 párrafo 1]. *Nota: En las elecciones de 1997 de Jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no procedió el juicio de revisión constitucional electoral [Artículo Segundo Transitorio, inciso c)].*

En 1997, los titulares de los órganos político-administrativos del DF., se eligieron en forma indirecta, por lo tanto, no se surtieron los requisitos específicos de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral [Artículo Décimo Transitorio del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado con fecha 22 de agosto de 1996].

Requisitos: El juicio de revisión constitucional electoral es procedente siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) El acto o resolución debe ser definitivo y firme;
- b) El acto o resolución debe violar algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) La violación reclamada debe ser determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones;
- d) La reparación solicitada debe ser material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) La reparación solicitada debe ser factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y
- f) Deben haberse agotado en tiempo y forma todas las instancias legales previas para combatir el acto o resolución [artículo 86 párrafo 1, incisos del a) al f)].

Legitimación y personería: Sólo los partidos políticos pueden interponer el juicio de revisión constitucional electoral, a través de sus representantes legítimos, debiendo entenderse como tales:

- a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, es decir, los representantes acreditados ante el órgano electoral que dictó el acto o resolución impugnados;

b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, es decir, el promovente del juicio o recurso ante el Tribunal Electoral Estatal que dictó la resolución impugnada;

c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, es decir, el compareciente en representación de un partido político que actuó como tercero interesado en el juicio o recurso al cual le recayó la resolución impugnada, y

d) En general, todo aquél que tenga facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo [artículo 88 párrafo 1, incisos del a) al d)]. *Nota: La falta de personería o legitimación trae como consecuencia que el medio de impugnación sea desechado [artículo 88 párrafo 2].*

Interposición del juicio: La demanda del juicio de revisión constitucional electoral debe interponerse por escrito y ante la autoridad electoral responsable del acto o resolución impugnados, esto es, ante el órgano electoral o el Tribunal Electoral Estatal que dictó el acto o resolución impugnados [artículo 9 párrafo 1].

Plazo: El juicio de revisión constitucional electoral debe interponerse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o en que se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable [artículo 8 párrafo 1].

Trámite: Una vez recibida la demanda, la autoridad electoral responsable la hará de inmediato del conocimiento público mediante cédula que fijará en sus estrados, a efecto de que dentro de las setenta y dos horas siguientes, los partidos políticos terceros interesados, y con ellos sus candidatos con el carácter de coadyuvantes puedan ofrecer sus alegatos [artículos 12 párrafo 3, 17 párrafo 1 b) y 90]. Debe recordarse que en este juicio no se puede ofrecer ni aportar prueba alguna, salvo las supervenientes cuando sean determinantes para acreditar la violación reclamada [artículo 91 párrafo 2]. Vencido el plazo antes mencionado, inmediatamente, la autoridad responsable remitirá el expediente formado en los términos de la ley a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien resuelve en única instancia, en forma definitiva e inatacable [artículos 91 y 92].

4.4 La Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El congreso de la Unión inició las tareas en el marco de la construcción de la reforma electoral de 1996 para adicionar el Título Decimoprimer a la Ley Orgánica del PJP para justificar la creación y adhesión del TEPJF con carácter de validez⁵⁸. La nueva Ley Orgánica, como primer punto sostiene y adhiere en su artículo primero que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El Tribunal Electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

⁵⁸ Publicado en *el Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996
<http://www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php>

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V.- Los juzgados de distrito;

VI.- El Consejo de la Judicatura Federal;

VII.- El jurado federal de ciudadanos, y

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal⁵⁹.

Si bien, la figura del TEPJF se anexa al texto constitucional en primer momento, y en su reglamentación específica a la Ley Orgánica en cuestión, éste toma a su vez todas las responsabilidades que le implican como miembro del Poder Judicial, de ésta forma y como ejemplo, la capacitación de su personal y la asignación de sus recursos pasa a manos del Consejo de la Judicatura Federal (CJF)⁶⁰, siendo éste último un órgano administrativo del PJF. Formalmente en el título décimo primero, establece en su capítulo primero “De su Integración y Funcionamiento”, artículo 184, que el TEPJF, en conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política, es un órgano especializado del PJF y a su vez la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, la salvedad existente es referida al artículo 105 constitucional.⁶¹ A

⁵⁹ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Dirección General de Bibliotecas, México, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 31-01-2005. p. 1.

⁶⁰ En su artículo 68, La Ley Orgánica del Poder Judicial dice: “La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley”. En *Ibíd.* p. 21. La respectiva reforma entró en vigencia el 22 de noviembre de 1996: *Diario Oficial de la Federación*, op. cit.

⁶¹ Éste artículo sugiere que la única instancia facultada para conocer y dirimir sobre los puntos de inconstitucionalidad, y de controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia.

continuación, se enlistarán los aspectos básicos de la operatividad del TEPJF de acuerdo con la Ley Orgánica, de aspectos no retomados con anterioridad.

4.4.1 La Sala Superior

Ésta sala actualmente está integrada por siete magistrados electorales y tiene su sede en el DF. Sólo con la presencia de cuatro magistrados se puede sesionar adecuadamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes, salvo el caso exclusivo de la declaración de validez de la elección de presidente de la República, la cual exigirá seis magistrados mínimo⁶². Aún cuando los magistrados sólo tengan como recurso de abstención el hecho de que no hayan estado presentes en el debate mismo, o sientan que existe un impedimento legal; los magistrados en la lógica de sentirse rechazados por la mayoría (en su proyecto específico), podrán votar de forma particular, esto, en los términos de insertar dicho voto en la sentencia aprobada y presentada con anterioridad ante de firmar la sentencia. Además, la Sala Superior tiene la facultad de nombrar a un Secretario General de Acuerdos y su respectivo Sub-Secretario; actuarios, personal administrativo, técnicos, siempre bajo los lineamientos de la Comisión de Administración. Algunas de las atribuciones de la Sala Superior del TEPJF, las hemos indicado con anterioridad en relación al desarrollo histórico que hoy componen sus tareas, de ésta forma sugiero incluir aquellas que no hemos podido señalar con

⁶² *Ley Orgánica* op. cit. p. 50, art. 187

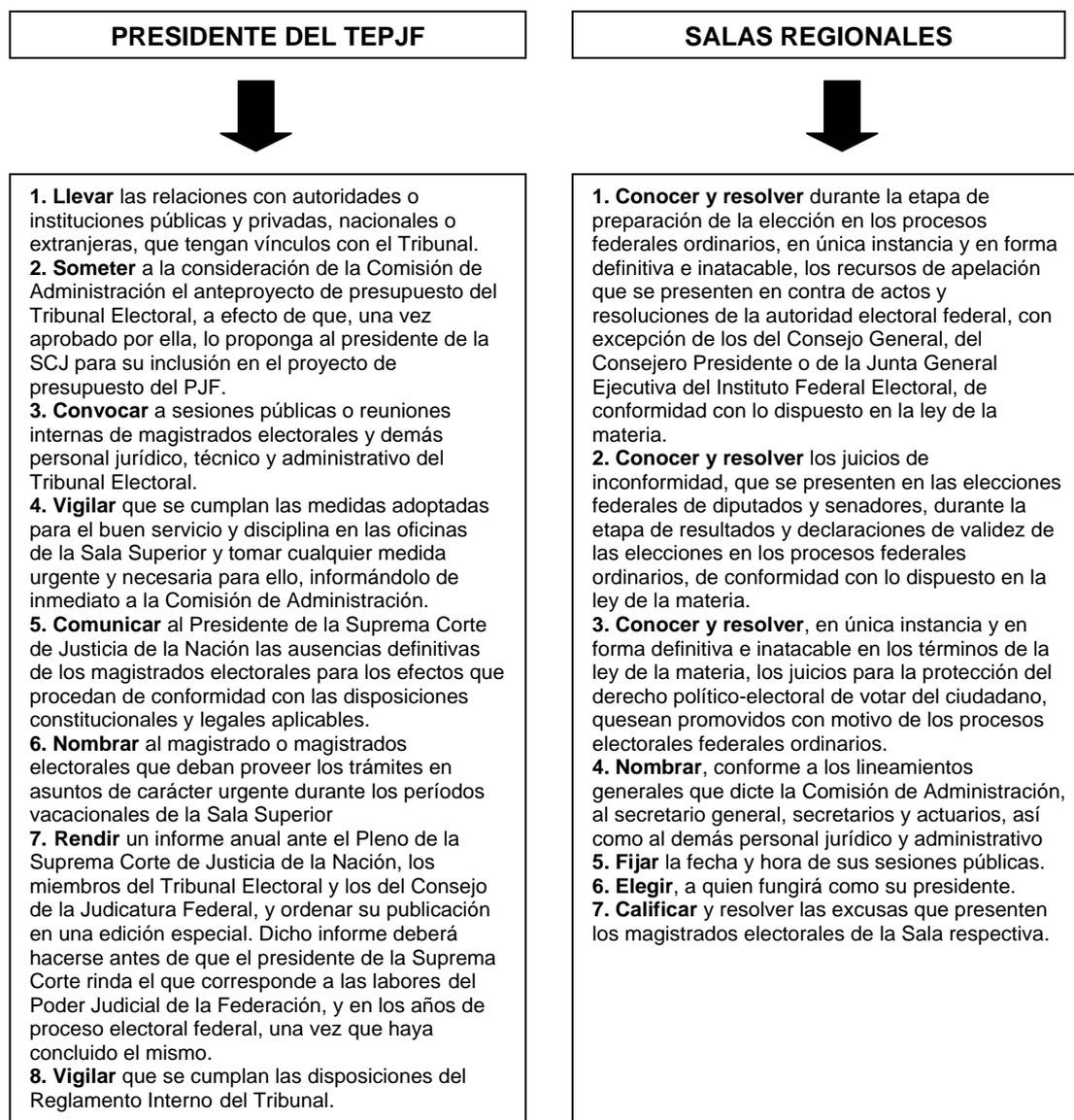
anterioridad, y que en su gran mayoría están expresados en el Instructivo de Medios de Impugnación que en un primer momento citamos:

1. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia.
2. A percibir, amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento.
3. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley.
4. Elegir a su presidente en los términos del párrafo primero del artículo 190 de esta ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo.
5. Insacular de entre sus miembros, con excepción del presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración.
6. Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso d) del artículo 227 de esta ley.

7. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.
8. Designar a su representante ante la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral.
9. Aprobar el Reglamento Interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia.
10. Fijar los días y horas en que deba sesionar la Sala, tomando en cuenta los plazos electorales.
11. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales⁶³.

⁶³ *Ibíd.* art. 189, fracciones II-XV, p. 52.

4.4.2 El Presidente y las Salas Regionales: Funciones especializadas (Esquema y síntesis de sus mecanismos administrativos)



4.5 El Posicionamiento Inmediato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Las elecciones del 6 de julio de 1997 marcaron sin duda la primera experiencia no sólo de una simple reforma para evaluar un nuevo Tribunal con nuevas y

mejores facultades, se trató como lo vimos en parte en el apartado 4.2; de una nueva perspectiva del sistema electoral mexicano. La razón de experimentar por vez primera elecciones a Jefe de Gobierno del DF, de elegir a diputados locales (ya no asambleístas); de poner en marcha una nueva reglamentación del Sistema de Medios de Impugnación, ha sido por demás una experiencia inigualablemente histórica; es verdad, se avanzó significativamente en justicia electoral desde aquella Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), y superó por mucho lo alcanzado por la reforma electoral 89-90⁶⁴.

La primera instalación de la Sala Superior del TEPJF dio lugar el 5 de noviembre de 1996, se designó como presidente de la Sala a José Luís de la Peza, posteriormente, se designó al Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, y a los presidentes de las Salas Regionales, siendo de ésta última Gabriel Gallo (Guadalajara); Carlos Arenas (Monterrey); David Cetina (Xalapa); Francisco Barreiro (DF); y Ángel Díaz Ortiz (Toluca)⁶⁵. En síntesis, la reforma político electoral de 1996 y que se concluye institucionalmente en 1997, en materia de proceso de selección de los ministros del TEPJF y su personal administrativo incidió (justificado y apoyado por el Consejo de la Judicatura Federal) en garantizar la continuidad y la profesionalización del personal del propio tribunal. Así, se desganaron mediante este proceso al director del Centro de Capacitación Judicial Electoral y a los coordinadores de

⁶⁴ Sugiero al lector ver: J. Fernando Franco González Salas, “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”, en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. 5, No. 8, México, 1996, pp. 6-45.

⁶⁵ En *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 1996
<http://www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php>

Documentación y Apoyo Técnico en las ramas de Comunicación Social y de Estadística Judicial y Jurisprudencia.

El sistema administrativo del TEPJF, como posteriormente veremos en la praxis de los procesos electorales federales de 1997 y 2000, ha generado un eficaz modelo operativo en la dinámica de las responsabilidades jurisdiccionales. Dada la inexperiencia del tribunal en procesos electorales federales, y la nueva confiabilidad consensuada de las organizaciones políticas a ésta nueva figura, en 1997 se cimbró un clima de catarsis institucional; el nuevo Sistema de Medios de Impugnación arrojó un aproximado de 8000 casos⁶⁶, de los cuales casi el 90% se concentraron en quejas de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales; poco menos del 10% a impugnaciones de actos y resoluciones de autoridades electorales⁶⁷, y un 2% a los conflictos de naturaleza laboral por el personal del IFE, siendo del total, sólo 47 casos en recursos de apelación⁶⁸. Hoy en día, es indudable que el sistema de medios de impugnación es una fuerte herramienta de los partidos políticos para dirimir sus controversias acerca del proceso electoral, sin embargo, y como ya hemos recalcado, el problema del sistema de medios de impugnación es el papel casi protagónico que se le da a los partidos políticos, dejando a un lado el papel de la democratización ciudadana para desarrollar la participación ciudadana; es bueno que el sistema de justicia electoral garantice la imparcialidad y la transparencia de las elecciones, pero no deja de ser deficiente el papel de la participación política ciudadana fuera de la

⁶⁶ Fuente: José Luis de la Peza, "Informe Anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral", en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 1998, vol. 1, pp. 53-68.

⁶⁷ Según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 186, fracción III, inciso e), en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/172.pdf>

⁶⁸ José Luis de la Peza op. cit.

partidocracia. Ante esto, en 1997, en todo el proceso electoral federal del país (11 procesos electorales en total), se manifestaron 114 demandas de Revisión constitucional electoral, lo cual es un reflejo de la encarnizada lucha del capital electoral por los partidos políticos, no en la medida de un supuesto fraude, o de una acción fuera del marco legal-institucional, sino en el posicionamiento hegemónico de sus respectivas fuerzas políticas burocráticas.

Posteriormente, en 1998 y 1999, el TEPJF sólo sesionó en su Sala Superior, con sus instancias administrativas que implican un carácter permanente. En ese periodo la Sala en cuestión recibió 433 medios de impugnación, 25 de ellos fueron recursos de apelación; 237 de revisión constitucional electoral; 101 acerca de la protección de los derechos políticos (electorales) de los ciudadanos; y 58 más para casos laborales del IFE y su personal; además de 12 asuntos de denominación “especial”, estos últimos son considerados así por las solicitudes de “opinión” apoyados en la SCJN a través de su Ley reglamentaria en el artículo 68, respecto a las acciones de “inconstitucionalidad” en materia electoral normadas por el artículo 105 constitucional.

4.6 Propuestas para el desarrollo de la Justicia Electoral

Si se ha de avanzar en justicia electoral en años venideros, debe de repensarse en el papel de los partidos políticos y de los ciudadanos por separado, la fórmula ciudadano + partido político + sistema de medios de

impugnación = democracia y transparencia, es un paradigma aún no resuelto, aún no justificado plenamente desde la Ilustración y por las burguesías de todo el mundo; hemos pretendido que la representación parlamentaria vía partidos es el mejor reflejo de la voluntad popular. No quiero desprestigiar por esto la ardua labor de la construcción de nuestro sistema electoral por completo, pero el papel del funcionario y del magistrado electoral debe ir en el camino gradual de la secularización político electoral, para en un determinado tiempo eliminar la fuerte carga burocrática de los partidos (fomentada por la gran carga presupuestaria); la toma de decisiones de grupo y unilaterales de sus dirigencias y el deficiente apoyo a candidaturas ciudadanas en sus estatutos, lo que fomenta el clientelismo, el abstencionismo, la falta de credibilidad en las instituciones y la constante apatía para el desarrollo de una fuerte cultura política. En palabras más precisas, la Justicia Electoral en el actual marco institucional es favorable y sólo la experiencia de los procesos electorales ulteriores le dará las bases para su perfeccionamiento; solemos, también, por otra parte, encasillar la interpretación e la justicia electoral en el marco exclusivo de los procedimientos institucionales de impugnación, la renovación de este precepto a futuro, sin dejar de lado lo institucional-normativo es garantizar que los procesos electorales se mantengan en la línea de la autonomía, y que éstos sean reflejo de la buena armonía e independencia e imparcialidad de los servidores públicos; por poner un ejemplo, con ésta reforma de 1996 y la experiencia inmediata de los comicios de 1997 *“el poder Legislativo ha alcanzado mayor autonomía, lo que le permite cumplir en mejores condiciones sus funciones constitucionales”*, en palabras de Alejandro Favela y Miriam Calvillo, que según en su opinión el sistema electoral mexicano ha desarrollado

ya un eficiente sistema de partidos y también ha fomentado la creación de “verdaderos partidos políticos”, *“De ahí que el Congreso de la Unión, los partidos políticos y los Ciudadanos han venido constituyéndose en nuevos e inéditos participantes del proceso político nacional...”*⁶⁹. Creo que hay que despejar y poner en la mira dos planos totalmente dispersos; es decir, identificar en palabras de César Cansino *“las realidades y las quimeras”*, si bien es cierto que ha habido un desarrollo significativo y positivo en el sistema electoral a raíz de las dos reformas grandes al sistema electoral (89-90 y 96), la intención de Favela y Calvillo tendrá que esperar un poco más, sí, tenemos verdaderos políticos pero sobrecargados de prácticas del pasado oscuro; ahora, la armonía del trabajo legislativo no sólo se mide por el carácter transparente de los procesos electorales-es un requisito y una factibilidad para la democracia, pero no lo es todo-falta ver que precisamente esa armonía llegue al Congreso de la Unión en el espíritu del consenso y el debate por el país,. Más por sus respectivas pugnas entre partidos o entre facciones y fracciones. En el ámbito de lo concreto, coincidiendo con Favela y Calvillo, es un buen inicio, una buena experiencia y el punto de partida de la modernización electoral.

Ahora, por otra parte, lo que se encuentra afuera del modelo institucional aún no está en la mente de nuestros legisladores, ministros, consejeros, partidos políticos, y en un sentido más abstracto, en la cúpula del Estado mexicano. Si hemos de pensar en una nueva reforma electoral, ésta no puede deslindarse del replanteamiento a largo plazo de la desaparición de los

⁶⁹ Véase: Alejandro Favela y Miriam Calvillo, “Elecciones Locales de 1997: Resultados y Tendencias”, en: César Cansino coord. op. cit. p. 156.

esquemas burocráticos partidistas⁷⁰, de la generación propia de sus recursos en un plano estrictamente normado (para impedir los compromisos de grupos de poder), así como de la reducción de los tiempos de campaña; de la eliminación gradual de la representación proporcional (que actualmente sólo genera legisladores no elegidos popularmente y a su vez la permanencia de las camarillas partidistas en las Cámaras); y de la implantación de un servicio profesional para ocupar las candidaturas a cargos de elección popular bajo la estructura de los partidos, siempre y cuando sean vigilados por las autoridades electorales. Como sugerencia final, hemos de tener claro que la justicia electoral no termina con la *liberalización política* y ésta no debe entenderse como el simple depositario de la deliberación de diferencias entre los actores políticos como si se tratase de un mercado electoral.

⁷⁰ Sobre este tema sugiero que se lea la reseña de: Angulo Medina, Sergio Arturo, “La Justicia Electoral en México: El Nuevo Equilibrio”, ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, UAM-ITESM-UNAM, México, 2002. Véase especialmente donde comenta lo siguiente: “De hecho el papel del ciudadano es uno de los grandes asuntos en el futuro de la agenda del derecho electoral en México, considerando temas que aún se discuten como el monopolio de las candidaturas políticas por parte de los partidos políticos”, p. 14.

Capítulo 5: El Impacto Político al Sistema Electoral a través de la Reforma de 2005 al COFIPE por la Apertura del Voto en el Extranjero

Del sufragio activo tenemos -como requisitos positivos- a la ciudadanía encabezando la lista, así como la edad, y la inscripción en un registro electoral, entre los fundamentales. Algunas legislaciones incurrir en consideraciones tan subjetivas como imprecisas, en la categoría del ser de "buenas costumbres, tener un modo honesto de vivir" por citar únicamente dos, que ofrecen, además, la dificultad probatoria para acreditarlas (si en algunas latitudes se pretende incluir a los trabajadores del sexo entre los sujetos tributarios, entonces su actividad dejaría de ser "moralmente deshonrosa" ?)

Luis Alberto Cordero⁷¹

5.1 Marco General

El régimen antes de 1988 no tenía necesidad alguna de garantizar constitucionalmente el principio de representación para las minorías, de generar elecciones transparentes, aunque paralelamente la modernización social destapaba aún más la exigencia de la modernización política y hacia evidentes la cada vez más marcadas contradicciones; por un lado, un sistema electoral y de partidos anacrónicos ante un proceso de conciencia ciudadana más desarrollado, la vida política electoral exigía a pasos acelerados una posición autónoma real mayor. Se preguntará el lector, ¿y qué tiene que ver la autonomía de un sistema electoral en una reforma específica del voto al extranjero?, o ¿para que señalar la importancia de los modelos de representación pluri y uninominal?; en este caso, mucha, ya que se ha olvidado en la antesala y en el establecimiento de voto al extranjero el cómo resolver en

⁷¹ Palabras expresadas en la CONFERENCIA TRILATERAL MÉXICO - ESTADOS UNIDOS - CANADÁ SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO, en www.ife.org.mx

los resultados electorales los principios de mayoría relativa, de segunda mayoría, y que en consecuencia generan las representaciones matemáticas de los distritos electorales en un futuro, si es que se pretendieran posteriormente la elección de senadores y diputados (cuestión que sería un disparate y tendrían que existir acuerdos internacionales en materia institucional electoral) por ciudadanos en el extranjero y por en del establecimiento de distritos electorales; este descuido, apresuramiento de la ley y reflejo de la canalización del voto para la elección del presidente de la República sólo es un reflejo de la encarnizada y desesperada contienda que sólo vincula la preocupación por la alternancia del poder político, y en nada el desarrollo de un sólido sistema electoral, que es en nuestro modelo político el más puro reflejo de la ciudadanía.

Por citar un caso, los sectores más representativos que dan el impulso a la reforma se encuentran en la fracción parlamentaria del PAN en las dos cámaras y concretamente uno de sus impulsores ha sido Dan Ross, promotor y coordinador de la coalición por los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero; la presente nota nos acerca al esquema general de sus opinión:

En entrevista telefónica, Ross admitió que la minuta aprobada por los diputados sin duda tiene deficiencias, pero con voluntad política puede corregirse sin cancelar por ello la posibilidad de que los residentes fuera del país puedan sufragar en las elecciones federales de 2006.

Ross manifestó extrañeza por aquellos críticos -entre ellos miembros del Instituto Federal Electoral- que rechazan la iniciativa, porque eso no es compatible con otras legislaciones. Es muy claro, sin duda, que tras la reforma al Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales se harán necesarias otras modificaciones colaterales a otras legislaciones, adelantó.⁷²

El problema de la lógica que maneja Ross, está por un lado alejada de la visión histórica de las reformas electorales en México, y por el otro de un desconocimiento de la fragilidad del sistema electoral y de partidos que aún vive el país; me pregunto: ¿cómo será la estabilidad de dichos sistemas ya con la reforma aprobada después de las elecciones federales de 2006?; en un primer intento de reflexivo, he de augurar que por la naturaleza de elecciones sumamente cerradas, por el desarrollo de la competitividad en el sistema de partidos generará disputas nunca antes conocidas y fuera de las tesis de jurisprudencia que pueda enfrentar el TEPJF o en un caso más friccionado, la SCJN; desacuerdos, fracturas y cuestionamientos sobre la ley electoral; ¿cómo dirimirá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la Ley General de Medios de Impugnación acerca de las controversias de ese sector de votos extranjeros cuando los partidos pretendan impugnar sobre la legalidad de voto y del proceso que como sabemos será a través del servicio postal?, esto evidentemente no se solucionará con el perfeccionamiento colateral de la ley de lo hoy aprobado por las cámaras, es absurdo pensar que las leyes serán más asertivas solo con el simple paso del tiempo, y con las disputas experimentales que generen sus imperfecciones.

⁷² "No va a caerle el mundo encima", dice el especialista, Desechar dudas por el voto en el extranjero, pide Ross al IFE Lo aprobado por los diputados puede corregirse, señala", en *La Jornada*, política, lunes 14 de marzo de 2005.

5.2 El Debate y la Construcción de las Fuerzas Políticas: La Importancia de los Foros pro-derechos

Anterior al debate parlamentario y al consenso político, se puede hablar de que la gran presión que inició el debate y la construcción de la reforma fue sin duda la serie de foros que organizaciones civiles pro-derechos de los migrantes- esencialmente en EU- canalizaron a los consulados en ese país; uno de los más destacables fue el denominado: *Foro de Análisis celebrado en el Consulado de México en la Cd. de Los Ángeles*, en agosto de 2004, que contó con destacables figuras de la política exterior como el cónsul general Rubén Beltrán; los diputados José Isabel Trejo Reyes (PAN), Daniel Ordoñez (PRD), Gonzalo Moreno Arévalo (PRI), José Sigona (PAN), Juan Antonio Guajardo (PT), Julián Angulo Góngora (PAN), Jaime Fernández Caracho (PRI), Emilio Badillo Ramírez (PRI), Rogelio Alejandro (PAN), David Hernández Pérez (PRI), y representantes de diversas organizaciones a favor de los migrantes, las posturas que se manejaron, incidieron en el consenso ante las reiteradas y fuertes demandas de las organizaciones pro-derechos, el acuerdo fue el siguiente:

5.2.1 Solicitudes a los diputados:

- Los diputados deben promover las reformas a la Ley para hacer viable el voto de los mexicanos en el extranjero.
- Debe ser una iniciativa conjunta y no de solo ciertas fracciones.

- Se deben instrumentar los mecanismos para proporcionar la credencial de elector a los mexicanos en el extranjero sin necesidad de trasladarse a México.
- Se debe formar una comisión de seguimiento respecto a la aprobación de la ley y la implantación de los procesos.
- Que el congreso apoye y enriquezca la reforma.
- El acuerdo debe ser un proyecto que sea justo.
- Que se analice el impacto negativo que pueda tener el acuerdo.

5.2.2 Comentarios, preguntas y reclamos a los diputados:

- La propuesta de reforma nació en la comunidad de mexicanos en Estados

Unidos, no es nueva.

- Los mexicanos en el extranjero son un factor de crecimiento económico para el país.
- El voto de los mexicanos en el extranjero es un "barniz de legalidad para el sistema", pero no así para los mexicanos.
- El voto debe ser para aquellos que lo han arriesgado todo al migrar a otro país.
- El acuerdo no garantiza que los ciudadanos sean informados por los canales

adecuados respecto al proceso electoral y los trámites de credencialización.

- El tiempo no es suficiente para implementar la iniciativa para que los mexicanos en el extranjero puedan votar en las elecciones del 2006.
- El asunto ya no tiene que ver con la aprobación del voto de los mexicanos en el extranjero, sino en cómo se va a implementar.
- El IFE dijo que el voto era viable, presentó costos de llevarlo a cabo; los mexicanos en el extranjero aceptamos el costo, lo vale.

5.2.3 Posturas de los Partidos:

- PRD: Es una reforma que urge, pero se tiene que conocer y analizar a profundidad para aprobarla con la mayor certeza posible.
- PAN: Están de acuerdo en que se apruebe cuanto antes la reforma.
- PRI: Se debe alentar el voto de los mexicanos en el extranjero.
- PT: Se debe aprobar una reforma integral que sume todas las opiniones y posturas⁷³.

Nos encontramos ante un caso muy curioso, la construcción de la reforma del voto para los mexicanos residentes en el extranjero fue primero una promesa

⁷³ Fuente: “Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, Foro de Análisis celebrado en el Consulado de México en la Cd. de los Ángeles, CA., 23 de agosto de 2004, 19:00 hrs., (reseña del evento), ing. Jorge Humberto Torres Antuña director de operaciones, UNICOM., en: http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/votoext/foros/Voto_ex_Los_Angeles.pdf

de campaña del candidato Fox, un compromiso legislativo, como lo acabamos de ver, y una demanda expresa de los migrantes en el extranjero (esencialmente de EU) que se tentó a cumplir después de los comicios del 6 de julio de 2003⁷⁴, en ésta dinámica a través de la Secretaría de Gobernación, entonces manejada por Santiago Creel, aclaró abiertamente que presentaría las iniciativas correspondientes y una supuesta iniciativa de reestructuración de las precampañas a las instancias del Poder Legislativo:

“Se buscará que sea una propuesta consensuada con las distintas fuerzas políticas, y en la que también se revisaría la implantación del plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum, dijo el titular de Gobernación tras conocer varios aspectos de las reformas electorales que ya operan en Coahuila. Durante una gira de trabajo por esta entidad, Creel Miranda reconoció que hay varias reformas pendientes y que deben abordarse después de la elección del 6 de julio. Por ejemplo, dijo que es necesario regular con toda precisión las precampañas para establecer con toda precisión sus periodos de duración y regular las condiciones de la competencia”⁷⁵.

Como promesa de campaña, el Ejecutivo Federal se dio a la tarea de convencer a la ciudadanía, a los órganos electorales y a los miembros del poder legislativo, de que esta es una “buena construcción de democracia”, por citar un caso, ni en las Cámaras, ni en el Ejecutivo, ni en las organizaciones civiles el tema de una integración ciudadana a un hipotético listado nominal garantiza por ese hecho la buena armonía con los derechos humanos que tienen que ver más con el desarrollo democrático, no es casual; la reforma que

⁷⁴ Debemos aclarar, creo, oportunamente que la discusión o al menos la noción de introducir al sistema electoral mexicano el voto desde el extranjero se dio y tomó como pendiente a la reforma político electoral de 1996; incluso el compromiso heredado de dicha reforma planteó la posibilidad de que se instaurara el voto migrante para el proceso electoral de 2000. en 1998 y 2004 se presentaron iniciativas de ley en el Congreso de la Unión.

⁷⁵ Alejandro Torres/Enviado: “Propondrán, tras comicios, reforma político-electoral”, en *El Universal*, Nación, página 10, Sábado 28 de junio de 2003.

se estableció al COFIPE en un nuevo libro sexto deberá revirar en un nuevo marco de la ley electoral moderna y ajustarse a una post-reforma que posiblemente iniciaría en el próximo sexenio. Hay que señalar también, que en lo que corresponde a la Cámara de Diputados, el compromiso con las organizaciones de residentes en el extranjero se hizo más fuerte, y si bien, ésta iniciativa de reforma era impulsada desde el propio ejecutivo, poco pudo rescatarse de las consecuencias tanto institucionales, como presupuestarias y de intereses de grupo acarrearían a la sociedad civil mexicana y al desprestigio que podría ocasionar una escasa participación y una carga financiera demasiado grave al país.

Aun cuando la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó las reformas y adiciones al código en cuestión, para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, sólo para la elección de Presidente de la República en 2006, la discusión del dictamen se dio hasta el próximo periodo ordinario de sesiones, que se inició en febrero de 2005. Sin embargo, el PRI explicó que si se aprueba entonces, la modificación podrá ser aplicable el próximo año; a la par, por otro lado nos hemos encontrado nuevamente y como característico de las reformas electorales, que en México se han dado a la tarea de ser apresuradas, ¿por qué?, lo más sugerente nos indica una desesperada campaña para legitimar a las instituciones electorales y disputar lo más posible un supuesto capital electoral que tienen en mente los partidos para 2006, un ejemplo más; en 2004 el subsecretario de enlace legislativo desesperadamente sugería a las Cámaras apresurar la reforma electoral: “El Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación,

Humberto Aguilar Coronado, apremió a los grupos parlamentarios a sacar adelante la reforma electoral, especialmente las modificaciones relacionadas con el voto de los mexicanos en el extranjero”⁷⁶.

Como la iniciativa de reforma fue turnada a las comisiones de Población y Asuntos Migratorios, y el dictamen deberá aprobarse en comisiones unidas, el proceso legislativo se retrasó precisamente porque éstas no sesionaron a la par. Concretamente, el dictamen ya aprobado en la Comisión de Gobernación plantea reformas al COFIPE y la adición de un libro noveno, que regula el voto de los mexicanos en el extranjero. Esto no hubiera marchado a pasos apresurados, sin la presión de organizaciones civiles en EU principalmente, para ejemplo; “el 23 de agosto de 2004 en Los Ángeles se llevó a cabo el primero de tres foros de diálogo entre legisladores de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados y miembros de la comunidad mexicana en Estados Unidos, para discutir la Iniciativa de Reformas al COFIPE para regular el Voto de los Mexicanos en el extranjero. El segundo y tercer foro tuvieron lugar en las ciudades de Chicago y Houston, los días 25 y 26 de agosto, respectivamente. La organización de estos foros resultó de las recomendaciones y gestiones realizadas por el CCIME, en coordinación con la CDPME y otras organizaciones”⁷⁷.

Los temas centrales, de la reforma fueron cuatro: iniciar un programa de credencialización en el exterior, para lo cual se instalarán-principalmente en EU-módulos del IFE donde los ciudadanos podrán obtener su credencial para votar. Por cada 15 mil electores se conformará un centro de votación, y por

⁷⁶ Fuente: Revista Electrónica *Cronos* “*Voto de los Mexicanos en el Exterior*”, 26 de agosto de 2004, p.9.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 10.

cada 750 una casilla. Con esa definición se instalarán centros de votación en Estados Unidos, específicamente en zonas con alta concentración de mexicanos. El tercer rubro se refirió a la posibilidad de realizar campañas fuera del territorio nacional que sean reguladas por el IFE, y el impedimento estricto de contratar medios electrónicos en el exterior. Sin embargo, si una televisora o radiodifusora mexicana tiene repetidoras en el exterior, un partido político pudo haber, con la supervisión del IFE, contratar el espacio para hacer campaña en medios que tienen repetidoras fuera del país, hoy con la nueva ley, a la par de la consideración del Senado quedó descartada. La dinámica, entonces, del consenso giró en relación a las intenciones de voto ciudadano en el exterior, pero también estuvo sobre la mesa la propuesta de elección de senadores, como hemos aclarado, para abrir una elección a las representaciones parlamentarias habría que modificarse profundamente la ley electoral, no sólo en el libro sexto del COFIPE, sino en aquellas convergencias que tengan que ver de manera general con la definición de localidades electorales, distritos y reglamento de campañas en el extranjero por lo que corresponde al *marketing político*. No basta más decir el por qué de una apresurada reforma, porque la construcción de los consensos se tomó a la ligera por los partidos políticos y los Poderes de la Unión; no es posible que existan infinidad de dificultades para regular las campañas de los partidos, los excesivos recursos, la canalización y justificación de excesivos gastos, y a la par se pretenda establecer un sistema de campañas políticas a través de la difusión de los medios electrónicos, que concretamente implicarían un gasto aún mayor al erario y al presupuesto asignado para el IFE y las instituciones electorales representaría a corto plazo el derrumbe del sistema electoral de justicia y de una larga y costosa

construcción de un aceptable Régimen de Partidos Políticos; las situaciones serían tales, que si no es cautelosa la expresión legal de las leyes electorales generarían una plataforma anárquica para dirimir las controversias en cuanto a los gastos, financiamiento y normatividad de los tiempos de campaña particularmente de los votos importados.

5.3 Aspectos Metodológico-Institucionales de la Reforma: Estudios de Impacto por el IFE

El IFE a partir de la resonancia de la propuesta de reforma, se dio a la tarea de realizar una investigación precisa y fiel de los aspectos y el impacto en la praxis de la instauración del sistema de votación foráneo, como primer aspecto, hemos de considerar que la investigación acerca de cuantos ciudadanos mexicanos con credencial para votar con fotografía (CPVF) se realizó en los términos de: La formación del padrón electoral y la expedición de la actual CPVF se inició en los primeros años de los 90's, lo que hace pensar que es más probable de que personas que emigraron a los Estados Unidos de América durante la presente década cuente con la respectiva identificación. Se realizaron una serie de encuestas en las cuales en términos de la credencialización, se determinó que:

1. Cerca del 22% de los que declararon radicar en los Estados Unidos de América (REU) tiene la CPVF. Una proporción importante de ellos (en promedio dos de cada tres) declara traerla consigo al momento de la

entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla.

2. 74% por ciento de los migrantes entrevistados en aeropuertos tiene la credencial para votar con fotografía (CPVF) y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerlo.
3. Cerca del 77 por ciento de los entrevistados en la frontera tiene la CPVF y dos de cada tres la portan. Asimismo, dos de cada tres de los que no la tienen piensan obtenerla⁷⁸.

5.3.1 Percepción de Participación y Voto

En este caso particular el IFE tuvo una serie de fallas en la medición del impacto de la posible participación de los mexicanos en el extranjero, en términos de la “institucionalidad” el IFE consideró hacer presente lo siguiente en relación a este caso:

- Una elevada proporción (65%) de los que integran los flujos de residentes en los Estados Unidos de América, declaró saber que en el año 2000 habrá elecciones para Presidente de México.
- La gran mayoría de estos migrantes expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas del año 2000, si éstas se llevaran a cabo en los Estados Unidos (83 por ciento).

⁷⁸ “Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, 12 de Noviembre de 1998, IFE, México, en www.ife.org.mx

- Para conocer qué tan interesados o determinados están los integrantes de los flujos en participar en las elecciones del año 2000 (en caso de que se abra esa posibilidad en los Estados Unidos de América), se preguntó, a los que habían manifestado su deseo de votar, respecto de la cantidad de tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio. Las respuestas obtenidas pueden servir de base para conformar tres escenarios meramente ilustrativos: (i) *un escenario de elevada participación electoral*, que incluiría a todos los que simplemente expresan su interés o deseo de participar en las elecciones mexicanas; (ii) *un escenario intermedio*, que excluye a los que sólo estarían dispuestos a invertir menos de una hora para ir a votar (es decir, deja a un lado a 28 por ciento del electorado potencial); y (iii) *un escenario de baja o moderada participación electoral*, formado por quienes manifiestan un interés decidido de participación, indicado por la disposición de invertir un día o más de su tiempo para cristalizar su deseo.
- De acuerdo a las respuestas ofrecidas, el primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2000, del 83 por ciento de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América; el segundo escenario abarcaría al 55 por ciento del total; y el tercer escenario incluiría al 21 por ciento.
- Respecto del lugar donde los migrantes estarían dispuestos a trasladarse para poder sufragar, llama la atención que una proporción considerable de los flujos menciona el consulado más cercano como el espacio al que eventualmente acudirían para ir a votar. Ello indica que

un número importante de nuestros compatriotas, identifica y conoce la localización de alguna de las 40 representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América. Este hecho confirma que los consulados constituyen ámbitos o espacios de interacción y contacto imprescindibles para difundir en las comunidades de mexicanos en ese país, información sobre las elecciones, los requisitos para un eventual registro en el padrón electoral y la correspondiente obtención de la credencial o identificación para votar, así como para la ubicación de las casillas electorales, entre otros aspectos.

- Además de los consulados, una proporción importante de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América está dispuesta a trasladarse, si fuera necesario, a alguna ciudad de la frontera; a algún otro condado o a alguna otra ciudad de ese país para ejercer el derecho al sufragio. Estos datos sugieren la existencia de un franco y notorio interés de segmentos importantes de la población radicada en el vecino país del norte, de hacer lo que sea necesario para cristalizar su deseo de votar en las elecciones mexicanas. Asimismo, ponen de manifiesto la importancia de las ciudades fronterizas mexicanas como núcleos estratégicos para la ubicación de oficinas de registro y casillas electorales.
- La espina que tal vez dio más dificultades al IFE, y que hoy se refleja en la baja recepción de solicitudes para ejercer el voto, creo que se ha debido a que el mismo instituto careció de una percepción más segura en términos cualitativos acerca de que los “electores potenciales” en el extranjero que tuvieran en verdad la intención de voto, prosiguieran a lo

largo del proceso de trámites, asistir a los puestos del IFE en las ciudades extranjeras, a los consulados, a registrarse en el padrón electoral en los módulos especiales del IFE, y generar una campaña eficiente, no por esto más costosa, principalmente en las ciudades con más concentración de mexicanos.

La estimación actual de las personas que podrán votar fuera de México, asciende hoy a solo 13 500, que han cumplido los requisitos señalados por el IFE, y se han inscrito en los términos correctos, cabe mencionar, que la estimación oficial del Instituto presuponía una participación de 4 millones de mexicanos. A la par, la mayoría de la campaña de promoción del voto se ha concentrado en EU, lo que también hace suponer que la gran cantidad de personas que se encuentran en una situación migratoria irregular tendrán miedo a salir a realizar trámites por la situación de ser deportados. En países donde los mexicanos tienen una situación migratoria más privilegiada, es decir, en los demás continentes, podría suponerse que los mexicanos tendrían una mejor aceptación de dicho procedimiento, aunque claro, en menor escala. Tan sólo en las demás partes del mundo, el IFE ha distribuido 71 mil 650 formatos de inscripción, concentrados particularmente en África: 2 mil 150; Asia: 10 mil 350; Europa: 57 mil 950; y Oceanía: mil 200. Si bien, el impulso, como ya lo hemos visto, de la reforma en cuestión se debió a la exigencia de los mexicanos residentes en EU en su aplastante mayoría, el IFE poco pudo enfatizar en la situación legal de los migrantes en ese país, y en un segundo plano en el nuevo patrón cultural en que se encuentran los mexicanos emigrados, que sin duda, es ya muy diferente y alejado de la verdadera realidad del país.

Han pasado ya casi 7 meses de la aprobación del voto en el extranjero, y la situación aún es muy tenebrosa; en lo particular, no todos vemos con buenos ojos éste abuso en aras de una democracia en plena adolescencia; los mismos diputados que impulsaron tal adecuación a la Ley Electoral, hoy reconocen que el proceso de inscripción y votación foránea está llena de candados y excesos⁷⁹, tan solo compárese el incremento del presupuesto al IFE de 2005 a 2006, que fue de 400 millones a mil 350 millones respectivamente, claro, por procedimiento lógico este incremento se justifica en parte por el desarrollo del proceso electoral federal de 2006, sin embargo, de ese dinero, mil 700 millones de pesos serán sólo para promover y recibir el voto por correspondencia, que un escenario fatídico sólo alcanzará a 20 mil mexicanos inscritos

5.3.2 Marco Metodológico

Como venimos analizando, la encomienda del IFE a especialistas en referencia al voto en el extranjero se canalizó en estudiar el factor sociodemográfico, no obstante, los académicos destinados a esta investigación, siguieron una metodología basada en:

- La elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, en la elección presidencial prevista para el año 2000.
- El análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto, sin descartar *a priori* ninguna de ellas.

⁷⁹ Palabras expresadas en entrevista a los diputados: David Hernández, Julián Angúlo y José García, Diana Teresa Pérez, “¿Quién paga la Exageración?”, en *La Revista*, op. cit. pp. 38-39.

- La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.
- La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional.
- La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio.
- El análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero.
- El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99 por ciento de los mexicanos en el exterior.
- La adopción de un enfoque que permita, dada la heterogeneidad que la realidad impone, opciones flexibles de instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades posibles⁸⁰.

El reclamo fundamental de éste esquema metodológico, hace pensar más en la necesidad de enmarcar un estudio en el plano cultural-político, no es muy efectivo el impacto sociodemográfico en una percepción de la intencionalidad de voto, paralelamente, se tuvo que haber enfatizado en un aspecto de opinión, comportamiento político y grado de participación del elector posible en la medida del estudio de su demarcación de origen en México, y de su desarrollo si es que lo hubiere en tierra extranjera.

⁸⁰ “Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, op. cit. p. 3-4.

5.4 La Reforma Electoral del Voto a los Mexicanos en el Extranjero 2005:

El Gran Costo

“El gran peligro es que nuestro Régimen transite del sistema de partido hegemónico a un sistema de dinero hegemónico...”

Porfirio Muñoz Ledo

El dictamen aprobado permitirá la celebración de acuerdos entre el IFE y las autoridades de otros países para hacer posible la jornada electoral. Asimismo se prevé el establecimiento de centros de votación para 2006, por cada 15 mil ciudadanos registrados, así como la formación del catálogo general de electores en el extranjero y la instalación de módulos en México y en el extranjero a partir de junio de este año con el fin de recibir las manifestaciones de los ciudadanos que deseen votar en el extranjero y cuentan ya con credencial para votar con fotografía. Igualmente, se procederá a la realización de una campaña de credencialización en el extranjero en consulados y embajadas, reservando la autonomía del IFE, aunque éste punto, también genere inquietudes debido a la politización de los consulados y embajadas y su compromiso con el partido en el poder que los designó. Cuando no sea posible instalar las casillas en escuelas, oficinas y otros lugares públicos permitidos, se buscará hacerlo en consulados y embajadas. Aunque aún falta un largo trecho para dar por resueltos todos y cada uno de esos capítulos, lo cierto es que parece una tarea descomunal, sobre todo y en especial para el IFE, tan vapuleado por algunos partidos en estos tiempos y con cierta paranoia hacia su nuevo Consejo General.

Instrumentar el aparato que hace falta para asegurar el derecho al voto a través de urnas en territorio extraño supone un esfuerzo logístico, financiero y organizacional que no siempre se reconoce y se toma a la ligera, pero además implica trabajar bajo condiciones de legalidad que no son las nuestras, lo cual implica una labor diplomática de gran calado ante autoridades Federales, Estatales y Locales. Sin embargo, el IFE, en voz de su consejero presidente, Carlos Ugalde, ha dicho que el organismo está en condiciones de iniciar de inmediato los trabajos que sean necesarios. No hace mucho, en un encuentro con las comisiones unidas de Gobernación, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Ugalde se ha mantenido en que el universo de mexicanos residentes en el exterior podría alcanzar 10 millones concentrados mayoritariamente en EU, si bien "en este momento 4 millones de mexicanos que viven en ese país cuentan con credencial de elector del IFE". Con ellos el IFE tendría que elaborar un listado nominal de ciudadanos que votarían al modo tradicional en urnas instaladas en 5 mil 350 casillas, con un costo aproximado de 2 mil 600 millones de pesos⁸¹. Más allá de los problemas jurídicos y los derroches financieros implicados en la medida, lo cierto es que se trata del mayor acontecimiento en la "vida democrática" institucional desde la reforma de 1996 que hizo posible la autonomía de los órganos electorales, el fortalecimiento del pluripartidismo y la plena legalidad de los procesos electorales, no por esto pensar que la legalidad y la democracia han funcionado del todo bien. Además, la posibilidad de pasar del deseo a la realidad en esta materia tiene significados que obviamente trascienden el ámbito puramente

⁸¹ Según la revista *Proceso* el monto será de 12 mil 920.6 millones de pesos, 12.7% más que en 2000; 290 pesos por ciudadano en el hipotético escenario de una participación del 60% del listado nominal, Véase: Jenaro Villamil, "Dinero Maldito", en *Proceso*, revista semanal, 21 de agosto de 2005, México, APRO, núm. 1503, p.8.

electoral y nos obligan a pensar en México como comunidad política anclada menos en la geografía que en los derechos de ciudadanía como un primer inicio con un largo camino por recorrer, siempre y cuando se mantenga la imparcialidad del IFE y del TEPJF, ajenos y aislados del todo de la partidocracia.

Hoy es necesario pensar en un nuevo entendimiento del vínculo entre nacionalidad y ciudadanía, que suele darse por resuelto y que también representa un factor de incertidumbre, aunque el tema de la doble nacionalidad plantea interrogantes que deberían despejarse constitucionalmente para no dejar reclamos indeseables. Para bien o para mal, la presencia de millones de mexicanos, sobre todo en Estados Unidos, es un referente estructural, un dato que ninguna estrategia verdaderamente nacional puede darse el lujo de ignorar. Tal vez la legislación que está a debate del Legislativo nos permita hacer una reflexión menos parroquial sobre la nación en el siglo XXI, sobre la ciudadanía en la globalización. Si los esquemas de participación en México son bajos, no sólo estaríamos hablando de una carga financiera derrochadora, sino del inicio de una serie de implicaciones en relación al desprestigio político de las instituciones. La misma FEPADE, sugirió un mes después la peligrosidad de que la aprobación del voto en el extranjero podría originar la ausencia de castigos a quien irrumpa la correspondencia; la FEPADE enumeró un total de 10 delitos potenciales en el proceso electoral por correspondencia; 1. Recolección de credenciales; 2. Solicitud de boletas en función de otras

personas; 3. Violación de correspondencia; 4. Doble voto; 5. Compra de Voto; 6. Alteración y/o destrucción de las boletas, por citar los más representativos⁸².

5.5 La Reforma Construida en el plano Institucional (Aprobada el 30 de junio de 2005)⁸³

Para el año de 1996, el sistema electoral mexicano había permitido que el voto en el extranjero fuera posible en el año 2000, debido a esto, se suprimió de la Constitución *“la residencia del distrito electoral del ciudadano”*; tal posibilidad habría de generar la nueva recomposición de la Ley Electoral en 1996 como lo vimos en el capítulo tres, aunque dicha iniciativa de reforma no llegó a la Cámara Baja sino hasta noviembre de 2004; el Congreso de la Unión otorgó al COFIPE el artículo octavo transitorio denominado: ***“De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”***, específicamente en lo concerniente al título primero y al capítulo quinto del antiguo código. Como ya lo vimos en lo correspondiente al estudio de caso, en el cual el IFE aportó recursos materiales y humanos en un análisis a la vez general y a la vez concreto de la posibilidad de intención de voto, de la participación en el proceso, de la localización de los ciudadanos en el extranjero y de su conglomeración; dicho instituto lo planeó de manera específica en 1998; análogamente y desde este punto específico de partida formal, la reforma empezó a tomar un rumbo preciso y un camino a discutir

⁸² *Ibíd.*, p. 11.

⁸³ DOF-30.06.05

muy corto⁸⁴, tanto que en tan sólo tres meses aproximadamente la Cámara de Diputados se aprobó el dictamen que en esencia era producto del proyecto político del PRI.

La reforma en aras de su aplicación por vez primera en los comicios de 2006 para presidente de la república sugiere necesariamente una doble preocupación; 1. La naturaleza de que el voto por correo había sido considerado por el Senado como fundamental para garantizar el respeto al voto a través de la confidencialidad, sin embargo, y como punto 2. Las mesas de casilla (propuesta que asumió la Cámara de Diputados) en el extranjero sí requieren una participación de autoridad más allá de las limitaciones que estas pueden tener bajo una jurisdicción ajena a nuestras leyes, ante este caso, la nueva ley electoral aprobada el 30 de junio de 2005, en la cual se adhiere el libro sexto del COFIPE con la leyenda: “***Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero***”, en su **Título Único**, garantiza ya de facto que el voto será exclusivamente en la modalidad de correo certificado; otras adecuaciones destacables son las siguientes:

- 1. Ejercicio del Voto (artículos 273, 274, 275, 288):** Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero; Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral, y lo

⁸⁴ Véase: Hernández Silvia, “El Senado Cumplió”, en *Voz y Voto*, publicación mensual, junio de 2005, pp. 6-7. (Silvia Hernández es senadora por Querétaro e integrante y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores con América del Norte.

demás que manifieste el libro sexto, además de además de los que fija el artículo 34 constitucional y los establecidos en el párrafo 1, artículo 6 del COFIPE. Se enviará después de cubrir los requisitos una solicitud referida al inciso I, párrafo 1, del artículo 274 de éste código, entre el 1 de octubre del año previo de la elección y hasta el 15 de enero del año electoral; La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo: certificado, con los siguientes documentos: a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital; b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero. El ciudadano interesado podrá consultar al Instituto, por vía telefónica o electrónica, su inscripción. Serán considerados votos emitidos en el extranjero los que se reciban por el Instituto hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral. El día de la jornada electoral el Secretario Ejecutivo rendirá al Consejo General del Instituto un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de los electores, así como de los sobres recibidos fuera de plazo.

2. Los Medios de Impugnación (artículo 300): se mantienen las disposiciones de la Ley General de Medios de Impugnación para efectos del libro sexto y las conducentes al COFIPE, así como las demás aplicables. Aquí, la propuesta de la Cámara de Senadores prosperó en el sentido de incluir el acceso a la administración de justicia electoral lo referido al libro sexto del COFIPE. El gran debate y la gran duda, se

preguntará el lector, es si el Sistema de Medios de Impugnación puede garantizar los principios de “definitividad”, “legalidad” y “constitucionalidad” expresados en el texto constitucional y en función, también de los alcances de la LGSMIME, que expresa: “La presente ley es de orden público, **de observancia general en toda la República**, y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los EUM”; el problema radica de que no podemos disponer de una jurisdicción ajena, puesto que la Ley Reglamentaria en esta materia sólo tiene alcances de validez para la República Mexicana, y esto podría pensarse, tendría un carácter de cuestionamiento sobre la impunidad de posibles violaciones al código electoral. No obstante podríamos rescatar algunas propuestas, como el hecho de que al ser la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la encargada del escrutinio, recepción, elaboración de la lista nominal y su sede es en el DF, no obstaculizaría la jurisdicción nacional en materia de impugnación electoral. En el caso de la temporalidad de la demanda, que debe ser presentada ante el responsable, no habría impedimento para que ésta se realizara por correo y en los tiempos previstos en la Ley General en materia de impugnación. Otros aspectos que se nos escapan, pero que sugiero apoyarnos en las recomendaciones del Prof. Flavio Galván Rivera, giran en torno a: a) *“Para la elaboración de las boletas electorales y demás material para la elección de presidente de la República por los mexicanos residentes en el extranjero, el Consejo General del IFE debe emitir cuantos actos y resoluciones sean necesarios, los cuales pueden ser impugnados por los partidos políticos con las formalidades, por la*

vías y dentro de los plazos establecidos en la LGSMIME⁸⁵, esto, cabe aclarar bajo los mismos términos en los que impugnarían los partidos en el marco de los electores dentro del territorio; b) “...en los supuestos de procedibilidad del juicio de inconformidad, se debe tener presente que el objeto fundamental de impugnación son los resultados consignados en las respectivas actas de cómputo distrital de la elección de presidente de la república, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético⁸⁶. Flavio Galván se refiere al artículo 50 de la LGSMIME, en lo que respecta a el punto 1 (sobre los actos impugnables), y el inciso a) (sobre la elección del presidente de los EUM)⁸⁷. Basta sólo observar la eficiencia ante esta nueva expectativa que atravesará en mayor o menor medida en TEPJF en los comicios de 2006, pero en lo particular, y bajo estos esquemas no tendría porque haber dificultades en la aplicación de la ley correspondiente al voto foráneo.

- 3. La Lista Nominal (artículos 276, 277, 279, 280, 281):** La lista nominal se organizará bajo los formatos que lleguen a las oficinas del IFE en Tlalpan, bajo la notificación respectiva del ciudadano de tener la intención de votar para la elección de Presidente. el respectivo formato contendrá la siguiente leyenda: “Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero”: **a)** “Expreso mi decisión de votar en el país en que resido y no en territorio mexicano”; **b)** “Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; **c)** “Autorizo al Instituto Federal Electoral, verificado

⁸⁵ En: Flavio Galván Rivera, “Sistema de Medios de Impugnación”, en *Voz y Voto*, op.cit. p.16.

⁸⁶ loc. cit.

⁸⁷ LGSMIME, op. cit. p. 40.

el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, y darme de baja, temporalmente, de la lista correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar”; **d)** “Solicito que me sea enviada a mi domicilio en el extranjero la boleta electoral, y e) Autorizo al Instituto Federal Electoral para que, concluido el proceso electoral, me reinscriba en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar”. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por su parte, elaborará las listas de electores en el extranjero, con la notoriedad de que bajo cautela se de de baja al elector en los comicios regulares dentro del territorio nacional, y se incluya su alta en el nuevo listado, a fin de evitar cualquier posibilidad de un “doble voto”. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero serán de carácter temporal, según el nuevo COFIPE; además de ser utilizadas sólo para los fines de el libro sexto y no contarán con una identificación con fotografía, el propio Consejo General en los términos que éste determine podrá elaborar mecanismos de verificación para garantizar la veracidad del listado nominal. Las solicitudes de inscripción en la lista nominal de electores en el extranjero serán atendidas en el orden cronológico de su recepción, debiéndose llevar un registro de la fecha de las mismas; Concluido el proceso electoral, cesará la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a reinscribir a los ciudadanos en ellas registrados, en la lista nominal de electores de la sección electoral que

les corresponda por su domicilio en México. Nuevamente la Dirección Ejecutiva en función del cierre del registro de las solicitudes de inscripción se centrará en elaborar las listas bajo los siguientes supuestos: a) Conforme al criterio de domicilio en el extranjero de los ciudadanos, ordenados alfabéticamente. *“Estas listas serán utilizadas exclusivamente para efectos del envío de las boletas electorales a los ciudadanos inscritos. Conforme al criterio de domicilio en México de los ciudadanos, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente”*. *“Estas listas serán utilizadas por el Instituto para efectos del escrutinio y cómputo de la votación”*. Si bien la propia Ley Electoral mantiene en el voto a los extranjeros el derecho a la confidencialidad, éste en lo particular, ha sido un tema de amplia discusión tanto en las Cámaras como en el medio académico. Para el COFIPE En todo caso, el personal del Instituto y los partidos políticos están obligados a salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Junta General Ejecutiva dictará los acuerdos e instrumentará las medidas necesarias para tal efecto.

Principalmente la Cámara Alta ha sugerido el fortalecimiento de este canal, debido a que ellos enfatizaron la necesidad del correo certificado, sin embargo, he de coincidir con la opinión de Alonso Lujambio⁸⁸, respecto a que se tiende a exagerar sobre el debate del secreto del voto, en esta tesitura, Lujambio considera que en las democracias estables como la española, la canadiense, la eslovaca, la japonesa, la holandesa, entre otras; que permiten la votación por

⁸⁸ Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

correo, el secreto del voto tan sólo es una prerrogativa del ciudadano al igual que en México, basta decir que en nuestro país habría que cuestionarnos sobre si es verdad que tenemos una “democracia estable”; otro de los planteamientos interesantes en este funcionario es que no hay justificación tal para que el Estado vía sistema electoral tienda a regular completa y ferozmente la confidencialidad de la votación; para Lujambio el mismo ciudadano tiene el derecho a decidir si en las encuestas de salida decide informar de su voto, así como en el caso del voto por correo de hacerlo en la intimidad de su casa, ante su familia o ante quien el lo desee⁸⁹. Es cierto, a veces se llegan a tomar por parte de las Cámaras o de las autoridades en materia electoral atribuciones tales como las de definir y redefinir lo que según ellos debe ser estrictamente regulado; creo, que estamos ante un paternalismo electoral que nos limita como ciudadanos a una conducción autónoma e independiente de nuestra participación electoral, la naturaleza de una buena reforma no está en la extensiva normativización en el supuesto de no dejar escapar nada; sino todo lo contrario, en flexibilizar los mecanismos para el desarrollo político de sus ciudadanías en sus plenos derechos políticos.

5.6 El Escenario Electoral después de la Reforma; Hipótesis del desarrollo de los comicios en 2006

El costo del voto en el exterior para el 2006 es muy alto, y se añadiría a un sistema electoral que ya es el más caro del mundo. Esos recursos deberían dedicarse a las zonas marginadas. Adoptando esa misma lógica podría decirse

⁸⁹ Véase: Alfonso Lujambio “Cinco Dilemas”, en *Voz y Voto* op. cit. p.20.

que siendo los procesos electorales muy onerosos en México, ¿no sería mejor reducir los costos de las prerrogativas a los partidos políticos y regular hasta generar un menor tiempo de las campañas electorales?; así los miles de millones de pesos derrochados en campañas políticas extremadamente largas que se gastan en elecciones se podrían utilizar para combatir la pobreza. Ahora, en la lógica de la apertura al voto foráneo habrá que discutir acerca de que si toda esta paquetería (“kit electoral”) es necesaria para cubrir los posibles votantes en el extranjero; falta ver además que en lo sucesivo puede haber reformas al libro sexto en materia de campañas en tierra extraña, lo que podría causar un “nuevo monstruo” en materia de presupuesto a nuestra ya onerosa democracia. Se olvida que el mayor y mejor programa de solidaridad en el país se llama remesas de los migrantes. Por otra parte, el presupuesto para la elección en el exterior puede ser considerado banal. En un modelo y un escenario previo, el voto aproximadamente sería de \$500 millones de pesos que en cifras hoy oficiales se acercan a esa suma, lo que haría suponer que de los mil 700 millones de pesos aprobados al IFE para este año cerca de una tercera parte se derrochará en tan sólo 14 mil votantes seguros en el extranjero; distribuidos entre este año y de lo esperado para 2006, a la par, existen necesidades más importantes para el sistema electoral, una buena planeación sugeriría aprobar los siguientes puntos (perfeccionamiento del Sistema de Medios de Impugnación; justicia electoral; servicio profesional electoral; y la participación ciudadana); antes de pasar a la votación en el extranjero, para efectos de claridad, véase el siguiente diagrama:

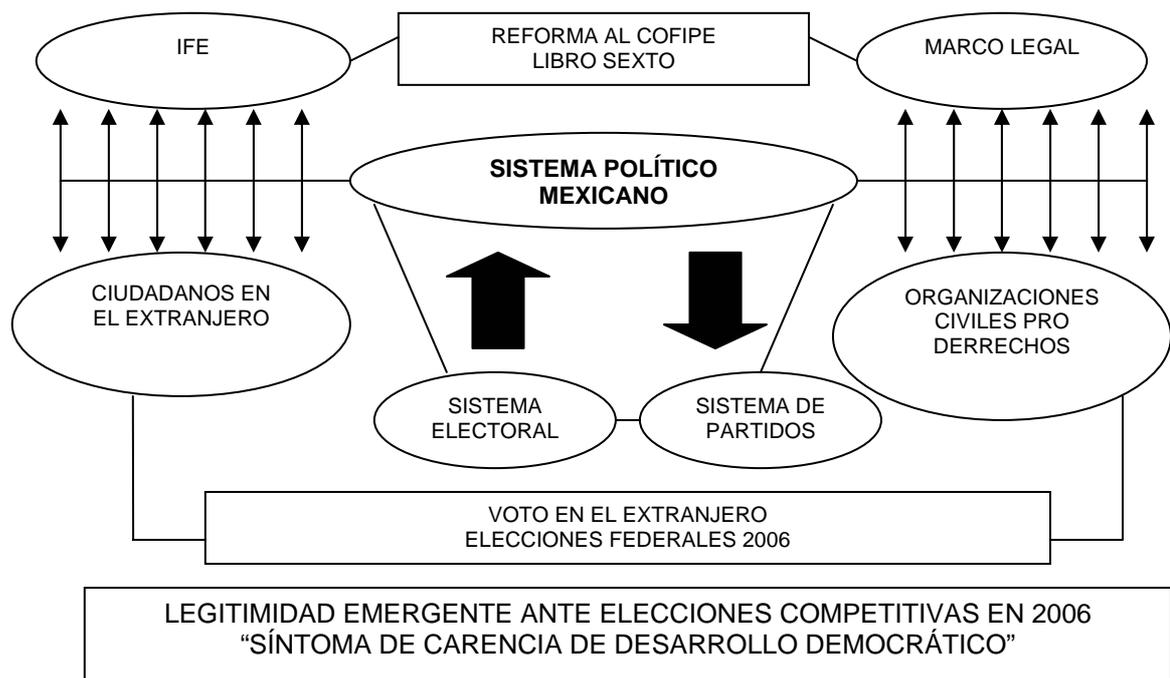
Diagrama II: Retos aún no alcanzados del sistema electoral



Es ya un hecho, que un "votarán únicamente quienes tengan credencial de elector y hayan manifestado al IFE su deseo de sufragar"; la lista serviría sólo para la elección de 2006, y daría al IFE la ubicación y número de residencia precisos de los electores; el IFE establecerá en el extranjero solamente los módulos o a través de embajadas y consulados los materiales de inscripción, que ya como vimos no fueron tan eficientes; Juntas Locales y Consejos Electorales, si se desea mantener en procesos electorales posteriores el voto en el extranjero serían a mediano o corto plazo una necesidad (necesitaría aclararse si uno o más por país o Estados en el caso de la diversidad geográfica en EU), con sus instancias ejecutivas; no se destinaría un presupuesto especial a los partidos; los candidatos no podrían hacer campañas en el extranjero en un primer supuesto, pero cómo hemos visto la intención será que las repetidoras nacionales de medios electrónicos puedan ofrecer el

servicio de transmisión en el exterior, de lo cual hoy no es posible por lo contenido en el artículo 296, Libro Sexto del COFIPE y bajo lo establecido en el 182 del mismo código. Por otra parte, la situación de la canalización de demandas y la capacidad que tengan los sistemas político, electoral y de partidos no pinta para ser muy favorable, la percepción y capacidad del sistema político poco tiene que ver con una funcionalidad con más cobertura, en este supuesto, el marco legal y el institucional, cubren sólo parcial y linealmente el vínculo con los ciudadanos mexicanos emigrados y con los promotores de las instancias civiles.

Esquema V: El sistema Político en el Proceso Electoral Federal de 2006



Pensando en una elección cerrada, como se prevé será la de 2006, los migrantes podrían decidir quién gana, es decir, una minoría fuera de los alcances y percepciones reales de la necesidades del país alteraría la balanza (tan sólo 14 mil personas), cuestión que no resistiría el país; ahora, votar no es

prioridad de los migrantes. Lo que demandan es respeto a sus derechos humanos y laborales, regularización migratoria, empleo y salud.

En el marco estrictamente legal, las leyes mexicanas no pueden aplicarse fuera del país, por lo tanto, las violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) quedarían sin castigo, pensando en que una nueva minuta sugiera la aprobación de mesas de casilla en el extranjero para el 2012. Ahora, buena parte de posibles violaciones al COFIPE puede ser sancionada en México. Sin embargo, habrá huecos en la aplicación de leyes concernientes al voto de los mexicanos en el exterior. Dicho riesgo sería tolerable y no razón para negar el ejercicio del sufragio. La democracia en sí es un riesgo, un riesgo que debemos correr, pero no así en un plano tan lineal como ésta nueva reforma en boga; la democracia se construye en el marco social, político, económico y después (no por esto menos importante) en el establecimiento de las leyes, en este caso estrictamente electorales; sin haber resuelto aún problemas básicos como el combate y la reducción de la pobreza, del respeto a los derechos humanos básicos como son la alimentación, la vivienda, el vestido, la educación y el derecho a la salud, se pone en riesgo sin lugar a dudas el papel que juega el Estado para asumir los compromisos más importantes con sus sociedad; no es posible que nos autocalifiquemos de “democráticos”, si los principios fundamentales para el desarrollo del ser humano aún no están resueltos, el voto en el extranjero hoy no es necesario, y no lo es porque no tenemos en la actualidad una completa solidez institucional en México, mucho menos en el extranjero; hace falta, como primer punto resolver el problema de la migración

masiva por la falta de oportunidades en el país, esta es en sí, la primera responsabilidad del Estado mexicano y de los actores políticos nacionales⁹⁰.

El IFE está sobrecargado de actividades para las elecciones “normales”⁹¹ de 2006 y viene una elección muy competitiva y difícil en 2006. Por ello, será necesario aplazar el voto en el extranjero para 2012 o cuando el sistema electoral y de partidos tenga la suficiente fuerza presupuestaria y de capacidad funcional. Un argumento paralelo se aplicó en el 2000, y podría repetirse en el 2012, y en el 2018, pues el IFE siempre tendría mucho trabajo y las elecciones, por definición, son impredecibles y complejas. El dictamen sobre el voto de los mexicanos en el extranjero que aprobó la Cámara de Diputados contiene serias deficiencias, por lo cual, llevarlo a la práctica sería una grave irresponsabilidad. A la par se da por un hecho que en México existe una realidad democrática incuestionable, que los procesos electorales son infalibles y que particularmente en México estamos en la ruta única del perfeccionamiento del canal normativo del sistema electoral, en contraste, y a manera de ejemplo, Leonardo Valdés oportunamente ha detallado que aunque estos supuestos de desarrollo democrático sean del todo reales, los niveles de abstención en los países latinoamericanos, incluyendo a nuestro país, aún son demasiado altos:

“Algunas de sus conclusiones llaman mucho la atención. “Los datos muestran que en la región existen hoy “democracias electorales”. Más puntualmente, ellos indican que:

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.

⁹⁰ Por ejemplo, la situación del papel del Estado, es también una perspectiva que puede asociarse al papel que juegan los demás actores políticos en nuestro análisis.

⁹¹ Me refiero a “normales” pensando en voto exclusivo en el territorio nacional

- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002.

- En ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.

- Se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos...

Sin embargo, los datos también muestran que la participación electoral es irregular –en algunos países presenta niveles muy bajos- y que existen barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. ... Asimismo, los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa, que se expresa en el hecho de que la gente desconfía de ellos porque los percibe como distantes, como un actor ajeno y profesionalizado que no encarna un proyecto de futuro compartido⁹².

Retomando la noción de Valdés Zurita, debemos tener en cuenta la importancia de que procesos electorales con baja participación cuestionan por la naturaleza misma de la democracia, su razón de ser de toda la estructura operacional del sistema electoral, en la dinámica del voto en el extranjero pasa lo mismo, al cierre de las solicitudes ya tenemos registrado un nivel de abstencionismo de gran magnitud.

Volviendo al proceso legislativo, éste no terminó como lo vimos anteriormente con el dictamen de la Cámara Baja. El Senado desechó la posibilidad de que se instalaran mesas directivas de casilla en el extranjero y fortaleció es establecimiento del voto vía correo acerca de la minuta que recibió de la Cámara de Diputados. El voto en el exterior pone en riesgo los avances

⁹² Valdés Zurita, Leonardo, “Las Instituciones de la Transición y la Consolidación Democrática en América Latina una aproximación desde la Sociología Política”, II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, UAM-ITESM-UNAM, México, 2002. (cita textual de la reseña de la ponencia del evento).

logrados en el sistema electoral que tanto han costado a México en la perspectiva que tenemos en la actualidad un sistema electoral más desarrollado pero que fue impulsado por una necesidad del sistema político y del Estado mexicano para legitimarse, el voto en el extranjero hoy no es una necesidad, la posibilidad de que un perfeccionamiento en una nueva iniciativa de reforma que tendría que iniciarse en la Cámara de Diputados sugiere una nueva recomposición para incluir la promoción, desarrollo y participación de la ciudadanía fuera del país, si en julio de este año tenemos una escasa participación, que es lo que se espera por la penosa recepción de solicitudes que se cerró el pasado 15 de enero para la cuestión de envío, y el 15 de febrero para la recepción ante el IFE, sugiere que ésta será sólo de las ya registradas que suman alrededor de 12 mil; la pregunta sería hoy: ¿la reforma al vapor fue sólo un cumplimiento parcial y sin fundamentos sólidos ante la presión de las organizaciones civiles y los migrantes férreamente interesados en el voto?; ¿será acaso que siendo los migrantes en EU la segunda fuerza de ingresos a la economía nacional lo que hizo inspirar a nuestros legisladores en la posibilidad de no hacerlos esperar más?; ¿necesita nuevamente legitimidad el sistema político para reflexionar sobre su insistencia de poner en marcha el voto en el extranjero?; lo que pone en riesgo no al sistema electoral, sino a la democracia y unidad del país es la exclusión a un verdadero debate, y a la exclusión de derechos sociales que más tienen que ver con la democracia, contrario a los votos o al número de votos, el mantener a millones en una intriga política global.

Hemos sugerido sobre la inviabilidad de establecer más allá de las fronteras una jurisdicción en materia electoral de manera tan superficial, los

partidos políticos en las Cámaras y en el gobierno no deben asaltar por la ambición del capital electoral la relativa solidez del IFE y de nuestras leyes electorales; los peligros evidentes pueden identificarse por la situación de catarsis social que viven los ciudadanos mexicanos en el extranjero; 1. El mexicano inmigrado promedio no tiene seria intenciones de ejercer el voto en su país de origen por a desconexión de las necesidades concretas de México, el ciudadano de esta naturaleza, posee perspectivas ya bastante alteradas de la percepción de su cultura, de su sociedad y de su opinión en materia de política y de los problemas económicos; no basta decir que las conoce tan bien como un ciudadano habitual en México, y ni los lazos familiares que mantiene con los suyos pueden ser un garante de que el voto tenga una orientación al menos poco racional y alejada de las arbitrariedades de los partidos para canalizar el voto; 2. El sistema electoral mexicano tiene muchas cargas, aunadas están sus disfunciones cada vez más marcadas que sugieren una verdadera reforma electoral para perfeccionar su modelo operativo. La preparación misma de las elecciones federales de 2006 implicará una sobresaturación de trabajo en las instancias electorales; 3. Políticamente y en el escenario actual de la vida económica mexicana, es irracional invertir en un supuesto sufragio que *a posteriori* implicará la no aplicación del gasto social en cuestiones prioritarias para el desarrollo de México, como es la educación, la salud y la protección de los recursos naturales renovables y no renovables, así como una verdadera y funcional reforma a los sectores estratégicos del país; 4. No tenemos una democracia completamente desarrollada, aprender a realizar ecuaciones algebraicas sin tener conocimientos aritméticos básicos es un absurdo; tenemos leyes y un sistema electoral en plena adolescencia, no

pretendamos abarcar lo que está fuera de nuestras manos; y 5. Olvidamos que el avance democrático del país también está en garantizar los principios de equidad y en el fortalecimiento de las libertades formales y reales; exige a su vez, una nueva interpretación del concepto de soberanía y globalización por parte del Estado mexicano; una democracia no sólo se cimienta con el perfeccionamiento de los procesos electorales, para que México alcance estos retos, pasarán algunos años de experiencia tanto en el terreno electoral, como el cuadro de lo social, lo político, lo cultural y de la modernización política.

Conclusión: Propuestas para el Desarrollo del Sistema Político Mexicano

“El Alto precio que debemos pagar los mexicanos por lograr un proceso democrático representa pagar un tributo al despilfarro. Esto significa lastrar la democracia. Necesitamos las elecciones, pero si no disminuye el alto costo, se le está dando la razón a los enemigos de la democracia”

Carlos Monsiváis

Difícil, sin duda, es nuestra conclusión debido a la proliferación de temas que nos gustaría tratar en su totalidad. Sin embargo sugeriré tres en esencia; 1. El tema de la ciudadanización del sistema electoral, como lo hemos sostenido ha alcanzado sólo un desarrollo desde la esfera institucional, el IFE, se define como una autoridad de naturaleza ciudadana, pero éste fenómeno cabe destacar no tiene ni diez años en la plena conciencia del instituto. En el estudio de Mauricio Merino en *La Transición Votada*,-miembro del primer Consejo General autónomo del IFE-vincula a la participación ciudadana con mecanismos de enseñanza en Educación Cívica, por medio del cual el IFE desde la prelación de las elecciones de 2000 se puso a organizar con organizaciones, civiles, dependencias públicas, entre otros, dichos proyectos. Si seguimos en la intencionalidad del paternalismo, ahora trasladado al plano electoral, estaremos dependiendo muchos años más de soluciones parciales e ineficaces para cultivar una ciudadanía participativa. Como hemos visto, las reformas electorales que aquí se presentan han retornado a los errores del pasado debido a su vinculación con la tradición autoritaria y normativista del “regularlo todo”; la participación ciudadana se rige bajo las experiencias y los ejemplos favorables de sus instituciones, si las decisiones se toman unilateralmente por parte de los actores políticos en la dinámica de reformas posteriores al sistema electoral, estaremos dejando una vez más de lado el

verdadero sentido del espíritu democrático: los ciudadanos. La reforma de 1989-1990 fue un híbrido lamentablemente necesario, para presionar en parte ese despertar de la ira ciudadana por reclamar transparencia, legalidad y respeto a la voluntad popular, aunque no llegó muy lejos. La óptica de años posteriores hizo al Estado pensar en una verdadera reforma sustancial que garantizara sobre todo la autonomía, imparcialidad y certeza de las resoluciones del IFE y del Tribunal Electoral, pero actualmente, hemos de atravesar por un estancamiento del perfeccionamiento del sistema electoral referido a la nueva recomposición de un sistema de fiscalización eficiente y cada vez más autónomo de la responsabilidad del mantenimiento financiero a los partidos políticos centrado esencialmente en la reducción de las campañas; a la par, el escenario paradójico de nuestra democracia muestra al mundo que no tenemos pleno desarrollo en esta materia; un país donde a diario se violan los derechos humanos, las garantías individuales, estamos inmersos en una preocupante inseguridad pública, los planes de desarrollo social se enfocan el clientelismo y no fomentan el desarrollo; garantizar todos estos aspectos en un plano positivo es también democracia; si mantenemos la idea de que el dinero garantiza este precepto, estamos equivocándonos de camino, no podemos comprar la democracia, no podemos seguir dejando aun lado prioridades estratégicas del desarrollo de México en todas las áreas; 2. Las reformas políticas electorales que hemos abordado, se centran en el debate primario de las fuerzas políticas, bajo el sentido estructural de garantizar la legitimidad del régimen político en razón de un fortalecimiento institucional gradual que atraviesa por el periodo emergente de legitimación en un primer momento, de debate para canalizar a los grupos en desacuerdo para una construcción

institucional mediante el consenso, y un último panorama de perfeccionamiento y posicionamiento legal-institucional. Para este efecto, la reforma electoral en el marco jurídico-institucional en los tres casos son innovadoras de la larga tradición del sistema de autocalificación electoral mexicano; sin duda la relación mantenida entre el aparato de las instancias electorales a jugado a lo largo del periodo analizado una intencionalidad muy alejada de lo que podría enfocarse en el terreno del desarrollo de la participación ciudadana; las necesidades intrínsecas de los movimientos sociales y de los partidos políticos han concentrado sus fuerzas en un desarrollo sólo y estrictamente normativo, considero que el posterior escenario para las reformas consecuentes deberá enfocar precisamente en los esquemas olvidados de la figura del ciudadano considerándole su interacción con el sistema electoral en el buen ánimo de la propuesta, del seguimiento y de la descentralización del monopolio de las plataformas políticas por parte de los partidos; 3. Finalmente, la justicia electoral es por ende el brazo de la interacción de los diferendos entre los actores políticos, una justicia electoral en evolución deberá reforzar los medios por los cuales los actores se sientan plenamente vinculados a la satisfacción de sus demandas en términos de la legalidad, en un supuesto de que los acatamientos de las resoluciones del TEPJF sean satisfactorias para las partes inconformes. El buen camino armónico de las autoridades electorales y la secularización de los partidos, serán el gran reto del presente siglo.

BIBLIOGRAFÍA

Becerra Chávez, Pablo Javier “La Reforma Electoral de 1996”, en César Cansino coord., *Después del PRI Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., col. Estudios Comparados, 1ra. ed., México, 1998.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y José Woldenberg, *La Reforma Electoral de 1996*, México, FCE, 1ra. ed., 1997, 237 p.

Cansino César, “La Ciudadanización del IFE: Realidades y Quimeras”, en César Cansino coord., *Después del PRI Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., col. Estudios Comparados, 1ra. ed., México, 1998.

Carrillo Manuel, Alonso Lujambio et. al., *Dinero y Contienda Político-Electoral, Reto de la Democracia*, México, FCE-ONU-Ministerio del Interior de España-Elections Canada-IFE-TEPJF-IDFA-IFES, 1ra. ed., 2003, 501 p.

De la Peza José Luis “Informe Anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral”, en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 1998, vol. 1, pp. 53-68.

Favela Alejandro y Miriam Calvillo, “Elecciones Locales de 1997: Resultados y Tendencias”, en: César Cansino coord., *Después del PRI*

Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., col. Estudios Comparados, 1ra. ed., México, 1998.

Gutiérrez López, Roberto y Alejandro Becerra Gelover “Las Reformas Electorales en el Periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral”, en ***Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México***, TEPJF, México, 2002.

Medina Torres Luís Eduardo, ***Las Consecuencias Políticas de la Justicia Electoral Mexicana. El Tribunal Electoral y la Anulación de Comicios, 1996-2003***, (tesis doctoral), México, Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos, 2005, 239 p.

Merino Mauricio, ***La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México***, México, FCE, 1ra. ed., 2003, 246 p.

Nohlen Dieter, ***Sistemas Electorales y Partidos Políticos***, FCE, México, 3ra. ed., 2004, (política y derecho), 516 p.

Núñez Jiménez, Arturo ***La Reforma Electoral de 1989-1990***, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Peschard, Jacqueline “Hasta dónde ha llegado la reforma electoral. Las elecciones ya son democráticas; los partidos, no necesariamente”, en:
<http://www.etcetera.com.mx/1999/340/pj0340.htm>

Salinas de Gortari Carlos, “Antecedentes: La Elección de 1988 y la Reforma Electoral de 1989-1990. La Creación del IFE” pp. 19-22, en:
http://www.elbarzon.org/coyuntura/coyuntura_libro_csg.shtml

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

Simon, Herbert A. “La investigación Política: El marco de la toma de decisiones”, en Easton, David comp., *Enfoques Sobre Teoría política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 3ra. reimpr., 1997.

HEMEROGRAFÍA

Becerra Chávez Pablo Javier, “El COFIPE y las Elecciones Federales de 1991”, en: *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, UAM-I, año 11, núm. 23, julio-diciembre de 1991.

Becerra Chávez, Pablo Javier “La Problemática de la Representación en el Sistema Electoral Mexicano”, en *Polis 96*, vol. 1, UAM-I, México, 1996.

Crespo, José Antonio “La Cultura Política Después del 6 de julio”, en *Revista Nueva Antropología*, núm. 35, junio de 1989.

Diario Oficial de la Federación (varios números), en: <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php>

Galván Rivera Flavio, “Sistema de Medios de Impugnación”, en *Voz y Voto*, publicación mensual, junio de 2005, p.16.

González, Felipe de Jesús “El Presupuesto como Botín”, en *La Revista*, publicación semanal, enero de 2006, núm. 99, pp. 28-31.

González Salas J. Fernando Franco, “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. 5, No. 8, México, 1996, pp. 6-45.

Hernández David, Julián Angúlo y José García, Diana Teresa Pérez, “¿Quién paga la Exageración?, en *La Revista*, publicación semanal, enero de 2006, núm. 99, pp. 28-31.

Hernández Silvia, “El Senado Cumplió”, en *Voz y Voto*, publicación mensual, junio de 2005, pp. 6-7.

Herrera, Jorge “Ahora el reto es implantar las reglas de la democracia”, en *El Universal*, Nación, domingo 1 de septiembre de 2002, p.13.

“Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, 12 de Noviembre de 1998, IFE, México, en www.ife.org.mx

Lujambio Alfonso, “Cinco Dilemas”, en *Voz y Voto*, publicación mensual, junio de 2005, p. 20.

“No va a caerle el mundo encima”, dice el especialista, Desechar dudas por el voto en el extranjero, pide Ross al IFE Lo aprobado por los diputados puede corregirse, señala”, en *La Jornada*, política, lunes 14 de marzo de 2005.

Rendón Corona Armando “Los principios Constitucionales de Representación de Mayoría y de Representación proporcional en la Cámara de Diputados”, en *Polis 96*, vol. 1, UAM-I, México, 1996.

Revista Electrónica Cronos “Voto de los Mexicanos en el Exterior”, 26 de agosto de 2004, p.9.

Torres Alejandro/Enviado: “Propondrán, tras comicios, reforma político-electoral”, en *El Universal*, Nación, página 10, Sábado 28 de junio de 2003.

Villamil Jenaro, “Dinero Maldito”, en *Proceso*, revista semanal, 21 de agosto de 2005, México, APRO, núm. 1503, p.8.

CONFERENCIAS Y FOROS

Angulo Medina, Sergio Arturo, “La Justicia Electoral en México: El Nuevo Equilibrio”, ponencia presentada en el *II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, UAM-ITESM-UNAM, México, 2002.

CONFERENCIA TRILATERAL MÉXICO - ESTADOS UNIDOS - CANADÁ SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO, en www.ife.org.mx

Valdés Zurita, Leonardo, “Las Instituciones de la Transición y la Consolidación Democrática en América Latina una aproximación desde la Sociología Política”, *II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, UAM-ITESM-UNAM, México, 2002.

“*Voto de los Mexicanos en el Extranjero*”, Foro de Análisis celebrado en el Consulado de México en la Cd. de los Ángeles, CA., 23 de agosto de 2004, 19:00 hrs., (reseña del evento), Ing. Jorge Humberto Torres Antuñano director de operaciones, UNICOM., en: http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/votoext/foros/Voto_ex_Los_Angeles.pdf

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 30-06-2005, en: www.ife.org.mx

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Federal Electoral, 15 de agosto de 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, TEPJF, 2000.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año Legislativo I, 1er. Periodo de la Comisión Permanente, México, Cámara de Diputados, número 6, 18 de enero de 1995, pp. 162-163.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de agosto de 1996, pp. 29-30.

Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, TEPJF, México, 1ra. ed., 1999.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, TEPJF, 1ra. reimpr., 2000.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Dirección General de Bibliotecas, México, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995 TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 31-01-2005.