

321309

22
Ley

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



"LA OPERACION DEL SISTEMA JURIDICO ELECTORAL,
DE LA REPRESENTACION POLITICA Y EL EJERCICIO
DE LA DEMOCRACIA CON RELACION ESPECIFICA
A LA JORNADA ELECTORAL DE 1997
EN EL DISTRITO FEDERAL"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
MIGUEL FRANCO GALLEGOS
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. RAFAEL VELAZQUEZ BURGOS
CED. PROFESIONAL No. 1691219

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

272340

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Mi Madre: Mi eterno agradecimiento por forjar en mí, los principios y valores de un ser humano íntegro.

COLEGIO Y UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

**Mi alma Máter, a cuyas aulas les debo mi
consolidación moral y académica. Gracias
por guiarme durante 21 años.**

A Guillermo Azanza y Alfredo Hernández:

Por su amistad en nuestra trayectoria
académica y profesional. Para ustedes el
mayor de los éxitos en su carrera laboral.

Al Lic. José Antonio González Fernández:

Mi reconocimiento, respeto y gratitud por
fomentar en mí los principios de honestidad y
lealtad en función de servir a la sociedad. Un
ejemplo a seguir del que hay mucho por
aprender.

Al Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández: Mi agradecimiento por depositarme su confianza y por su valiosa ayuda tanto en mi desempeño profesional, como en la conclusión de este trabajo. A usted mi respeto y reconocimiento.

A **TODOS** con quienes he compartido algún momento de mi vida, les ofrezco mi amistad incondicional. A ustedes mi gratitud y respeto.

ÍNDICE

INTRODUCCION	I
---------------------	----------

CAPITULO I. LOS PARTIDOS POLITICOS

1.1	Concepto	2
1.2	Antecedentes Históricos	3
1.3	Estructura	6
1.4	Clasificación	9
1.4.1	Partidos Democráticos y Partidos Totalitarios	9
1.4.2	Partidos de Izquierda y Partidos de Derecha	10
1.5	Status Jurídico de los Partidos Políticos en México	14
1.6	La Reforma Electoral de 1996 en Materia del Régimen de Partidos Políticos en México	26

CAPITULO II. LA DEMOCRACIA Y EL EFECTO DE SU EJERCICIO A NIVEL POLITICO Y SOCIAL

2.1	Concepto	32
2.2	La Democracia como Categoría Ideológica	36
2.3	La Democracia Representativa y la Democracia Directa	37
2.4	La Democracia y los Partidos Políticos	42
2.5	La Democracia y el Estado de Derecho	45
2.5.1	Dimensiones Políticas	46
2.5.2	Dimensiones Constitucionales	50
2.5.3	Consenso y Disenso	53
2.6	El Sufragio	55

2.6.1	Iniciativa Popular	58
2.6.2	El Referéndum	60
2.6.3	El Plebiscito	61
2.6.4	La Función Electoral	63
2.7	La Democracia en México	64

CAPITULO III. LAS REFORMAS DE 1996 AL SISTEMA JURIDICO ELECTORAL

3.1	Generalidades	68
3.2	El Derecho Electoral: Concepto y Elementos	71
3.2.1	Ubicación del Derecho Electoral dentro de la Ciencia Jurídica	77
3.2.2	El Derecho Electoral y su vinculación con el Derecho Político	80
3.3	El Sistema Jurídico Electoral en México	81
3.3.1	Fundamento Constitucional y Legislación Aplicable	81
3.3.2	El Marco Jurídico Electoral en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal	86
3.4	Reformas de los Organos Electorales	107
3.5	Las Modificaciones a los Procedimientos Electorales	124
3.6	Reformas en Materia de Financiamiento	127
3.7	Reformas en Materia de Medios de Comunicación	133
3.8	Reformas en Materia de Justicia Electoral	139
3.8.1	La Creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	146

CAPITULO IV. EL DISTRITO FEDERAL

4.1	Antecedentes Histórico-Electorales	150
4.2	La Reforma Jurídico Política de 1996	151
4.3	Las Reformas de 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Materia Electoral	154
4.4	Los Resultados Electorales y sus efectos en la Composición de los Organos de Representación Política	156
4.5	Comentarios Generales	169

CONCLUSIONES	172
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	180
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El año de 1997, fue en el que México, experimenta, presenta, reconoce y demuestra la más importante apertura democrática en materia política y social. En materia política, por lograr ese equilibrio en las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, que además de dar cuenta que es posible en aras del cumplimiento del ejercicio de la democracia, realizado por los electores para que esa decisión contara con el pleno respeto de las instituciones, demuestra que es necesario el ejercicio plural en materia legislativa y en el que a través del tiempo podemos, en ese sentido comparar la experiencia, el interés general, la preocupación, la estabilidad y la intención de priorizar la continuación del programa de gobierno en turno, por parte de los partidos políticos representados en la Cámara Baja. Respecto al ejercicio del poder en la Ciudad de México, también este respeto a la democracia, es tangible en cuanto a la realidad que enfrentamos en la elección de un gobierno diferente, con la idea falsa de contener en sus principios y programas de gobierno la democracia nunca antes alcanzada; y en el que desafortunadamente podemos darnos cuenta que no siempre esa libertad democrática ejercida en las urnas, puede denotar la mejor elección, o peor aún, de que el ejercicio democrático no significa siempre, bienestar o un sistema diferente de gobernar.

En cuanto a la apertura democrática en materia social, debemos destacar la importancia de que las instituciones rectoras de la jornada electoral, por el carácter ciudadano que se supone *apartidista*, respetaron la decisión popular sin entrar en descalificaciones en actitudes parcialistas o en favoritismos en contra o a favor de partido alguno. La gente votó por un cambio, sí, pero lo último que esperábamos de ese cambio es que fuera en

sentido totalmente adverso a lo que nosotros concebíamos como una propuesta de acabar con todo lo *malo* de los anteriores gobiernos o administraciones y que desembocaba en la falta de empleo, en comercio ambulante descontrolado y desregulado, manifestaciones perjudicando derechos de terceros, corrupción en las instituciones de la administración pública local, y en las encargadas de brindar seguridad y tutelar jurídicamente el bien social, obras públicas inconclusas o ineficientes, el nepotismo institucional, son algunos factores que se consideraron para tomar en cuenta la elección por ese cambio en el sistema de gobernar a nuestra ciudad, considerada la más grande del mundo. Sucedió todo lo contrario, exactamente, todos los factores que se consideraron para razonar la elección por ese cambio, no han desaparecido, pero aún, se han acrecentado. Sin embargo, lo que debemos valorar es ese respeto político a la ciudadanía, para traducir el voto ciudadano en resultados tangibles en la convivencia política plural de todos quienes en ella participan.

De ahí, que se consideren, éstas, las elecciones de mayor importancia y trascendencia de la última década del Siglo XX.

Las Elecciones Históricas, como la mayoría de los investigadores de la materia y sociedad civil calificamos a esta jornada electoral; y no es gratuito el calificativo, toda vez que por primera ocasión, el consenso de los partidos y del gobierno, lograron lo que parecía una idea utópica de la apertura democrática en nuestro país y mejor aún, ceden a la resistencia a experimentar los indicios de un cambio político, en el manejo de la mayoría de los aspectos legislativos y de los ejecutivos, en el ámbito local del Distrito Federal.

Este trabajo pretende brindar, a los interesados en la novísima materia de derecho político y electoral, una panorámica de los cambios políticos, intencionados e impulsados por los actores políticos y sociales, respecto de la representación popular en los órganos legislativos, federal y local.

Panorámica que, con ideas claras, abordaremos con un manejo sencillo e ilustrativo, la aplicación de la normatividad electoral en materia de representación política y de participación social.

Cabe destacar el "por qué" de la importancia de dar certidumbre a todas las posturas y fuerzas políticas de que en México, la vía electoral es una vía abierta y plenamente transitable.

Cuando aludimos al cambio político en nuestro país, no nos referimos a una coyuntura, a un momento o a una fecha relevante por importante que ella sea. Tampoco se alude a tal o cual reforma legal o constitucional o a algún reclamo social en particular; sino que subrayamos la idea de un proceso si bien dilatado, no por ello menos significativo.

El tema de fondo es el de la profunda transformación de una sociedad que lógicamente se diversificó, se hizo más compleja y que busca y encuentra canales nuevos para lograr su expresión. Para lograr darle el enfoque analítico y explicativo que este trabajo requiere, debemos partir desde el punto de reconocer que México, es una sociedad plural, que ha alcanzado un grado relativamente alto de modernización, así sea altamente desigual, es decir, un grado relativamente alto de desarrollo productivo, con relación a otros sectores que también se encuentran en esta etapa; de diferenciación cultural, de consolidación urbana frente a la vida rural, de profundas

influencias y relaciones con el mundo, y de una gran complejidad organización.

Esta sociedad altamente diferenciada produce formas de ser, sensibilidades, diagnósticos y propuestas distintas y aún, encontradas. Nos encontramos, pues, frente a una situación donde la diversidad de sensibilidades sociales, ya no pueden unificarse bajo un solo discurso, un solo ideario, o una sola organización. Y si somos insistentes acerca de la pluralidad social mexicana, se debe a que es el rasgo más definitorio de este fin de siglo y más aún, el verdadero motor del cambio político.

La diversificación de la sociedad produce actores también distintos: desde los organismos que defienden o proyectan intereses propios, agrupaciones que se orientan a cuidar o cultivar algún aspecto de la vida social o partidos que ofrecen diagnósticos y formas de conducción política general, también diversos.

Si alguna tarea cumple la transición democrática mexicana, es precisamente esa, la de atender el proceso de adecuación de las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la realidad política plural de México. Visto en perspectiva, la historia de la transición democrática es la historia de ese acomodo: construir, inscribir y naturalizar un procedimiento de confrontación y de convivencia políticas para este fin de siglo.

El avance de las libertades políticas, la aparición de grupos, y organismos que demanda y propone sus puntos de vista, las sucesivas reformas electorales, el progresivo fortalecimiento de los partidos políticos y las competencias electorales, cada vez más intensas son todos, síntomas de

ese proceso, del esfuerzo para modelar normas e instituciones a la nueva realidad social.

Para ilustrar la magnitud del cambio sólo hay que recordar cómo hasta hace unos pocos años, el momento clave de la transmisión del gobierno en los diferentes niveles de la estructura política, no era el electoral, sino la designación de los candidatos, luego de lo cual se cumplía la fórmula de una campaña más bien ritual. Buena parte de la historia política mexicana, hasta hace menos de una década, se detenía y subrayaba mucho más la designación de los candidatos del partido mayoritario que el momento propiamente electoral.

Muchas décadas vieron cómo el momento que generaba tensión y pasión era el destape, luego de lo cual, lo demás era un expediente sin competencia real. Ahora, la competitividad no solo va en aumento, sino que la misma ha roto con muchos de los presupuestos que parecían inamovibles; poco a poco el proceso diferenciador del voto, fruto del proceso de diferenciación social, fue creando y fortaleciendo polos partidistas distintos, hasta convertir aquí y allá las elecciones en fórmulas cada vez más competidas.

Indicadores de ese proceso se multiplican ahora ante nuestros ojos: gobernadores de partidos distintos, presidencias municipales ganadas por un variado abanico de organizaciones, ciudades en manos de corrientes políticas diferentes a las que gobiernan los estados, congresos legislativos plurales y dinámicos, y sobre todo, partidos que sostienen y fortalecen esos procesos de cambio y reacomodo políticos.

Así, la dinámica de elecciones sistemáticas y recurrentes sirve para asentar la presencia de los partidos, los cuales en su propio despliegue van incrementando los grados de competitividad de las mismas. Pero al igual que los partidos, no solo se han desarrollado de facto, sino también de iure, las elecciones no sólo se convierten en un momento cada vez más relevante y competido, sino que su organización y condiciones han merecido una serie de reformas que acondicionan, fomentan, inhiben y modelan la propia acción electoral.

Bastaría con observar la forma como se organizaron los comicios de 1988 y los de 1994, los temas que incluía la legislación electoral hace apenas cinco ó seis años y los que ahora regula, para constatar que las elecciones tienden a institucionalizarse, a abrirse paso como la fórmula cada vez más abierta, a través de la cual la diversidad de ofertas políticas compiten. También es cierto, que las condiciones en las que transcurre la competencia electoral siguen siendo, en cierta medida, desiguales, pero a pesar de ello, las elecciones poco competidas cada vez son menos, mientras que la competencia se multiplica, elección tras elección; los procesos electorales se naturalizan, los ciudadanos deciden, las disputas posteriores se reducen, los contendientes aceptan sus derrotas y asumen sus triunfos, y el mapa de la representación de la dirección en el gobierno, cambia. Una mecánica de esta naturaleza, progresiva, lenta y gradual, puede desesperar a algunos y a otros puede poner nerviosos.

Hasta hoy, bajo el esquema republicano, democrático, representativo y federal, que consagra la Constitución, existió un bloque político que en todo momento fue mayoría en todos los espacios del poder estatal. Esa realidad esta siendo erosionada y obliga a establecer negociaciones, acuerdos,

alianzas, en general a nivel de comunicación y de intercambio, mucho mas alto que en el pasado. Los partidos políticos no solamente se consolidan como opciones electorales, sino que se instalan progresivamente en la sala de maquinas del sistema político y en el corazón mismo del Estado.

A menor intención de satisfacer los intereses particulares de los grupos políticos, mayor garantía de gobernabilidad y de lograr una normalidad democrática; lo que se logrará mediante la búsqueda de acuerdos comunes, para desahogar la agenda legislativa en lo fundamental y así generar continuidad en los programas de gobierno beneficiando los rubros relativos al desarrollo social, a la educación, al empleo, a la seguridad publica y a la estabilización económica. De lo contrario sin considerar lo anterior, existe el riesgo de que se rompa la estabilidad política, social y económica.

Es con el compromiso de una convivencia política plural corresponsable, comprometida y mesurada, con lo que paulatinamente lograra la mayoría de la sociedad adecuarse y confiar aun mas, que su participación en este tipo de eventos es imprescindible para dar el primer paso en la construcción de un país mas sólido, mas equitativo y mejor preparado para hacer valer los resultados de un ejercicio democrático del que, si insistimos en su permanencia, será el pilar fundamental sobre el que se impulse un desarrollo integral nacional, todavía, mejor dirigido.

CAPÍTULO I.
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1 Concepto.

"Conceptualmente considerado, el partido político, es un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado, para realizar, total o parcialmente, un programa político de carácter general"¹, o bien, como lo señala Burke, "es un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo".²

A diferencia de otros tipos de asociación política, lo que caracteriza a los partidos, es su organización estable y su programa de gobierno. La agrupación transitoria para el logro de objetivos electorales o para la defensa accidental de un principio, que es tan propia de los *grupos y movimientos*, nacidos del oportunismo político y de la desorientación pública, es completamente ajena al concepto mismo de partidos políticos. Estos tienen, como nota esencial y distintiva, una organización establecida de modo permanente, que los capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una declaración de principios doctrinales a la que ajustan su acción política y de la que derivan su programa de gobierno. En esa declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido, y en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado.

¹ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* P.p. 259 y 260.

² Edmund Burke, *The Political Parties of Today* P. 15

De modo que, a diferencia de cualquier otra forma de agrupación política, los partidos son organizaciones de carácter permanente que operan dentro del Estado, con arreglo a principios doctrinales, previamente establecidos y a un programa de gobierno que contempla soluciones para los diversos problemas del país. Los partidos constituyen, como acertadamente anota José Antonio Ayala, "verdaderos *laboratorios* en donde analizan las ideas y los métodos políticos en el afán permanente de renovación de programas y de sistemas de estructuración de la vida comunitaria".³

Es su organización estable y la permanencia de su acción política, así como sus principios doctrinales y programáticos, lo que confiere al partido político un carácter específico, que lo distingue de las agrupaciones circunstanciales, formadas para la defensa de un orden dado de interés o para la eventual participación electoral.

1.2 Antecedentes Históricos.

El desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores, a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección.

³ José Antonio Ayala, El Hombre, el Estado y los Partidos Políticos, P. 235

El nacimiento de los partidos, está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales.

Para entrar de fondo al estudio de su creación, hay que precisar que en principio, los partidos políticos provienen de las células de participación, anteriormente descritas.

El mecanismo preciso de la creación de un comité electoral, es difícil de describir, si quiere uno atenerse a principios generales, ya que las circunstancias locales, desempeñan aquí un papel preponderante. A veces, es el candidato mismo quien agrupa a su alrededor a algunos amigos fieles, para asegurar su elección o su reelección; el comité conserva entonces un carácter bastante ficticio.

También se multiplicaron rápidamente las asociaciones de registro en relación con los candidatos, para facilitar las operaciones de inscripción e inclinar a los electores a someterse a ellas. El movimiento fue desencadenado por los liberales, pero fue seguido con bastante rapidez por los conservadores. En un principio, las sociedades de registro, no se ocuparon de la designación de candidatos, que conservaban toda su libertad; pero penetraron en ese campo a medida que fueron creciendo.

Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos, y que, lazos regulares los unan a aquéllos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido. Generalmente es el grupo parlamentario, el que desempeña el papel esencial en esta última fase. En la cima, el grupo coordinaba la actividad de los diputados; pero cada uno de

ellos se esforzaba, por otra parte, por estrechar sus lazos con su propio comité electoral, del que dependía la futura renovación de su mandato; de suerte que los diversos comités se vieron federados indirectamente, por la colaboración de sus elegidos en el seno del grupo parlamentario.

Basta entonces que esas relaciones pasen del plano personal, al plano institucional para que se extienda oficialmente el acta de nacimiento de un partido. Pero ese registro jurídico de los hechos, es menos importante que su encadenamiento práctico. Hay que completar esta descripción, añadiendo que la primera preocupación del partido, una vez que ha nacido, consiste normalmente en suscitar la creación de los comités electorales en las circunscripciones donde todavía no los posee.

Muy numerosos y variados, son los grupos y las asociaciones que provocan el nacimiento de un partido político. No se trata de trazar una lista limitativa, sino de enunciar aquéllos, que histórica y socialmente, se han constituido en pilares fundamentales en la creación de aquéllos. El de los sindicatos es el más conocido; el de los partidos socialistas, propiamente dichos, creados por parlamentarios e intelectuales, siendo los segundos, mucho más teóricos y menos realistas que los primeros. Así también destaca en la formación de los partidos, la influencia de sociedades de pensamiento y de las agrupaciones de intelectuales en la génesis de estos institutos políticos. Por último, también el sector eclesiástico en el transcurso de la historia, ha sido un elemento de consideración en la formación de aquéllos.

Después de los sindicatos, las sociedades de pensamiento, las Iglesias, las asociaciones de antiguos combatientes deben citarse como organismos exteriores, capaces de engendrar partidos. En esta enumeración, no se

pueden hacer olvidar finalmente, las intervenciones de grupos industriales y comerciales como los bancos, grandes empresas, alianzas industriales, sindicatos patronales, de los que se desprende que serían necesarias investigaciones particularmente delicadas para precisar las formas y los grados del papel de los grupos capitalistas en la génesis de los partidos políticos.

1.3 Estructura.

En el desarrollo histórico de los partidos políticos, es preciso distinguir dos etapas: la del siglo pasado y la de este siglo. En la primera etapa, se desarrollan los partidos de cuadros y en la segunda, los partidos de masas. Esta división obedece a las diferencias de estructura de los partidos. Los del siglo pasado, según la autorizada opinión de Maurice Duverger, "descansan en comités poco extensos, bastante independientes unos de otros, generalmente descentralizados; no tratan de multiplicar sus miembros, ni de enmarcar grandes masas populares, sino más bien de agrupar personalidades. Su actividad está orientada totalmente hacia las elecciones y las combinaciones parlamentarias, y conservan por este hecho un carácter semiestacional; su armazón administrativa es embrionario; su dirección sigue estando ampliamente en manos de los diputados y presenta una forma individual muy marcada; el poder real pertenece a tal o cual grupo formado alrededor de un líder parlamentario y la vida del partido reside en la rivalidad de estos pequeños grupos. El partido no se ocupa más que de problemas

políticos; la doctrina y los problemas ideológicos, no desempeñan más que un pequeño papel, la adhesión se basa más bien en el interés o la costumbre".⁴

Esta es la descripción cabal de los viejos partidos europeos y americanos, denominados partidos de cuadros, generalmente formados alrededor de un jefe, quien los sostiene económicamente. En ellos no existe un aparato administrativo permanente, ni una organización de masas y sus funciones se limitan casi exclusivamente a los manejos electorales y a las combinaciones parlamentarias. No existe tampoco, la preocupación de los problemas de orden económico y social, sino únicamente de carácter político-doctrinario.

A principios de este siglo, con la participación activa de grandes masas en la vida pública de los Estados, se fue transformando la estructura y la organización de los partidos políticos. Dejaron de ser el reducto de pequeñas minorías oligárquicas, para convertirse en agrupaciones multitudinarias. La organización basada en el puro influjo personal de sus dirigentes, pasó a ser impersonal y regida por normas objetivas y generales. La complejidad de sus funciones hizo necesaria la creación de una burocracia administrativa, encargada de la organización del partido, de la atención de sus asuntos ordinarios y del cumplimiento y ejecución de las órdenes emanadas de sus autoridades. Esta burocracia tiene parecidas características a las del Estado: jerarquías, reglamentos, sueldos, etc. El sostenimiento económico del partido, ya no es responsabilidad exclusiva de su jefe ni de sus candidatos, sino de todos los miembros, mediante un riguroso sistema de cotizaciones populares.

⁴ Maurice Duverger, Los Partidos Políticos. P. 170

Cuenta así el partido con un presupuesto debidamente establecido y con una tesorería que maneja sus finanzas y que está obligada a rendir cuentas de su gestión ante las autoridades superiores. En lugar de las rivalidades personales, que eran tan características de los viejos partidos, se presentan en los nuevos, las luchas de tendencias, que engendran oposiciones internas. Finalmente, el programa de acción del partido, ya no se circunscribe a los asuntos puramente políticos, sino que avanza hacia los campos sociales y económicos. Han nacido, pues, los "partidos de masas", destinados a promover la participación de grandes multitudes en la vida política de los Estados.

Los partidos de cuadros y los partidos de masas, son formas de organización política, que han nacido y se han desarrollado en dos momentos históricos diferentes. Los primeros corresponden a la etapa del sufragio restringido y, en general, a las peculiares características políticas y sociológicas del siglo XIX. Los segundos, en cambio, son el producto de la universalización del sufragio y de las nuevas condiciones creadas por el advenimiento de las multitudes a la acción política. Son ellos una consecuencia de la masificación de las sociedades que empezó a operarse en las primeras décadas del presente siglo. Forman parte de las modernas sociedades de masas.

Los partidos políticos de estructura moderna, no descansan sobre *comités, juntas, secciones o centros*, como los de viejo cuño, sino sobre sistemas celulares, con hondas raíces en las masas de población, especialmente de los sectores laborales. Tales sistemas buscan la organización de pequeños núcleos de militantes en el lugar de trabajo. Se llaman por eso células de empresa. Pero existen también células locales, o

sea, núcleos de organización establecidos con criterio vecinal. Son las células de sector, barrio o calle, en la actualidad se trasladan a células de delegación, colonia y calle.

1.4 Clasificación

En este apartado debemos considerar que los partidos al constituirse como tales, consagran en sus principios, sus formas de organización, su ideología, su proyecto de gobierno y su forma de impulsar ese proyecto o programa mediante su organización social, sectorial o grupal y dentro de esta clasificación tenemos partidos democráticos y partidos totalitarios, partidos de izquierda y de derecha, así como los sistemas integrales de los partidos que pueden ser bipartidista, pluripartidista y de partido único.

1.4.1 Partidos Democráticos y Partidos Totalitarios.

Lo mismo que en las formas de Estado, en los partidos políticos, pueden distinguirse dos clases: democráticos y totalitarios, según como se organice y distribuya en ellos el poder de mando. Si el partido tiene una estructura de poder Desorganizada de abajo hacia arriba, es democrático; si tiene una estructura de poder organizada de arriba hacia abajo, es totalitario.

Esta división se funda, no en el programa de acción del partido, ni en sus principios ideológicos, sino en su organización interna. Aunque

generalmente, los partidos de ideología totalitaria tienen también una organización interna totalitaria, bien puede darse un partido doctrinalmente democrático con organización totalitaria por motivos de estrategia política, ya que este método de organización parece capacitarlo mejor para la lucha por el poder.

En los partidos de organización democrática, predominan los enlaces horizontales sobre los verticales y son por eso notablemente descentralizados. Rige en ellos, el principio de la electividad de los dirigentes en todos los escalones, el de su alternación y limitación de su autoridad, el de libertad de crítica y fiscalización, el de libre discusión de los asuntos del partido y el de la selección democrática de candidatos a todas las dignidades del Estado.

Los partidos de organización totalitaria, en cambio, se caracterizan por una muy aguda centralización, por el predominio de los enlaces verticales en su organización, y por *una separación rigurosa entre los elementos de base*, que los protege contra toda tentativa de cisma y de división y asegura una disciplina muy estricta. Se produce en ellos una gran concentración de poderes en manos del dirigente máximo.

1.4.2 Partidos de Izquierda y Partidos de Derecha.

Según la actitud que adopten los partidos frente al desarrollo político, social, cultural y económico de los pueblos y especialmente frente a los cambios estructurales en materia económico-social, se distinguen partidos de

izquierda y partidos de derecha. En la fraseología política moderna, los términos "izquierda" y "derecha", son sinónimos de revolucionario y conservador, respectivamente. De modo que son partidos de izquierda los que propugnan el progreso político, social, económico y cultural de los pueblos, modificando para ello, las viejas estructuras estatales, tan generosas en privilegios para determinadas clases sociales. Y son partidos de derecha, los que adoptan una actitud tradicionalista, se oponen a todo cambio en los sistemas de organización política vigente y se empeñan en la preservación de la sociedad tradicional.

Los partidos de derecha, se subdividen en reaccionarios y conservadores. Son reaccionarios los que propugnan el regreso hacia sistemas políticos practicados en el pasado: los que pretenden recorrer los caminos de la historia en sentido inverso. Generalmente este tipo de partidos florece en las etapas pos-revolucionarias, y por eso se llaman también partidos contra-revolucionarios, ya que su propósito principal, es volver las cosas al estado en que estuvieron antes de la revolución. Estos partidos agrupan y organizan políticamente a las personas que, a causa de la transformación operada en el ordenamiento del Estado, se sienten perjudicadas en sus intereses económicos por la supresión de los privilegios de que gozaban antes de la revolución en intentar reivindicarlos, volviendo las cosas a su estado original. Son conservadores, en cambio, los partidos que persiguen el mantenimiento de los actuales sistemas de organización social, a sabiendas de que son injustos para la mayor parte de los habitantes de un país. Por regla general, estos partidos son la expresión política de una clase social: la de aquélla que ha alcanzado una posición dominante en la estratificación social y que no desea cambio alguno en la forma de

organización política que puede poner en peligro sus intereses económicos y su estilo de vida, eficazmente protegidos por el ordenamiento legal imperante.

Con ella se ha desplazado en buena parte del centro de gravedad político de los individuos, a los grupos organizados, que han pasado a ser por eso, los sujetos principales de la acción política de la sociedad. Esto es especialmente cierto en los modernos regímenes democráticos, en donde casi todo el juego político se resume en el conjunto de las relaciones de poder entre los partidos, que son los grandes laboratorios de estudio y experimentación de las soluciones para los conflictos sociales, al mismo tiempo que los garantes de la estabilidad política, contra el providencialismo caudillista, la demagogia, el oportunismo político, el militarismo, el clericalismo y cualquier otro peligro que amenace la seguridad jurídica y política de los Estados.

Y es que en realidad, en la moderna estructura estatal, los partidos han tomado para sí, la función de organizar políticamente a las masas y de promover su intervención metodizada en la vida pública del Estado. Con ello, la acción política ha dejado de ser, en gran medida, responsabilidad de las personas aisladas y ha pasado a ser tarea de los grupos organizados. Toman esto a su cargo las decisiones políticas más importantes, a las que los individuos prestan su acatamiento, con lo que se mediatiza la acción política de éstos, por la interposición del partido entre su libre decisión y el acto de gobierno. En tales circunstancias, el individuo sólo indirectamente puede hacer valer su voluntad política, esto es, por medio del partido al que pertenece. Es en este sentido que se habla actualmente de que el centro de gravedad se ha desplazado de los individuos a los grupos, en la moderna sociedad de partidos.

Ahora bien, en razón del número de partidos que intervienen en la actividad política del Estado, se pueden distinguir tres sistemas de partidos: sistema bipartidista, sistema multipartidista y sistema de partido único.

a) Sistema bipartidista.- Se funda en una dualidad de partidos, alrededor de la cual gira toda o la mayor parte de la vida política del Estado. Tales partidos, sin ser los únicos, son los más fuertes y los que de hecho absorben la mayor parte de la actividad cívica de los ciudadanos. En manera alguna su preponderancia política se ve amenazada por la acción de otros partidos pequeños que puedan existir en el Estado, ya que la polarización de fuerzas que caracteriza al sistema bipartidista tiende a eliminar de la contienda cívica a los grupos menos fuertes, y aunque no los elimine, éstos carecen en absoluto de influencia política, dado el poder que de hecho poseen los dos grandes partidos.

b) Sistema multipartidista.- El bipartidismo es un sistema que hoy existe en muy pocos países. Dada la variedad de motivos de oposición que hay dentro de las comunidades sociales, lo normal y corriente es el multipartidismo, o sea, el sistema basado en la participación activa e importante de más de dos partidos en la vida pública del Estado.

La oposición entre dos puntos de vista simétricamente contradictorios, independientes entre sí, produce el multipartidismo.

Por tanto, se puede sentar como regla general, que los pueblos que tienen dentro de sí el mayor número de motivos de oposición (históricos, raciales, sociales, económicos, religiosos) tienden hacia el dualismo de partidos o hacia el sistema de partido único, si es que una dictadura elimina

por la fuerza todo motivo de oposición y obliga a los ciudadanos a considerar las cosas desde un solo punto de vista.

c) Sistema de partido único.- Como hemos dicho, mientras que el bipartidismo nace de la contradicción simétrica y total de dos puntos de vista, y el multipartidismo de la contradicción parcial de varios, el sistema de partido único se origina en la eliminación compulsivo de toda oposición parcial o total, al punto de vista oficial de quienes ejercen el poder político del Estado.

De aquí que el sistema de partido único, en su forma más pura, sólo puede existir bajo un régimen dictatorial, que suprima por la fuerza todo motivo de oposición política, en el seno de la sociedad.

1.5 Status Jurídico de los Partidos Políticos en México.

Los partidos políticos, en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada cuente con un marco institucional para su expresión, y que al mismo tiempo los puestos de gobierno y legislativos, sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles.

Los partidos son conductos de mediación, porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través

de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad. En pocas palabras, los partidos políticos son un producto de la fórmula democrática de gobierno, la cual supone que la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad deben y pueden expresarse intentando ganar la adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.

Los últimos años en México pueden definirse como los de la construcción de un sistema de partidos, digno de ese nombre y del tránsito de elecciones, sin competencia a elecciones cada vez más disputadas. Esos dos elementos están modificando las coordenadas del quehacer político y el carácter mismo del sistema político.

Durante largas décadas vivimos en un sistema cuasimonopartidista, que daba lugar a elecciones más bien rituales, donde ganadores y perdedores estaban predeterminados. No obstante, de manera paulatina, pero sistemática, en los últimos años se han robustecido o han surgido nuevos partidos que han logrado implantarse, erosionando el monopolio de la representación política que desde 1929 ejerció el partido oficial (primero como Partido Nacional Revolucionario, luego como Partido de la Revolución Mexicana y finalmente como Partido Revolucionario Institucional) lo que a su vez, está modificando la significación misma del momento electoral.

Esa dinámica de elecciones cada vez más competidas, tiende a acrecentar la centralidad de los partidos políticos, y partidos cada vez más arraigados, tienden a convertir a las elecciones en momentos cruciales del

quehacer político. De tal suerte que la mecánica partidos-elecciones tiende a fortalecerse mutuamente.

Para poder analizar la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México, haremos una breve referencia historia respecto de la evolución político-jurídica de los partidos desde su concepción constitucional en 1977 hasta nuestros días.

Cabe referir, entonces, que a pesar de que la Constitución de 1917, refrendó a México como una República Democrática, Federal y Representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos legislativos y de gobierno, serían ocupados a través del sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 Constitucional, la noción de los partidos políticos, como entidades de interés público; fue así que a partir del 6 de diciembre de 1977, el texto constitucional, consagró que: *los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.*

En los procesos electorales federales, los partidos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos de nuevo *status*, -entidades de interés público- por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, elementos tendientes a apuntalar campañas electorales, y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

De hecho, la reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977, cruzó a la sociedad mexicana. El reconocimiento constitucional del papel de los partidos, fue parte de una operación política mayor que intentó sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las normas constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se confeccionó una nueva ley reglamentaria en la materia. Ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella quedaron plasmadas con mayor precisión, las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

Para ser reconocida como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos. La declaración de principios debía contener obligadamente, el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones *que de ella emanen*, las bases ideológicas del partido, *la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros, y a desarrollar actividades por medios pacíficos y por la vía democrática. El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y los medios que adopte en relación con sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes. Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores exentos de alusiones religiosas o raciales, los procedimientos de afiliación, los derechos y obligaciones de sus miembros, los procedimientos para la elección y renovación de dirigentes, las facultades de sus órganos, y las sanciones aplicables a sus integrantes.*

La LOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado. Para alcanzar el primero, se necesitaba:

- 1) contar con 3,000 afiliados, en cuando menos la mitad de las entidades federativas, ó 300 afiliados, en cuando menos la mitad de los distritos electorales;
- 2) 65,000 afiliados por lo menos, en todo el país;
- 3) probar la afiliación del punto uno, en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral;

- 4) celebrar una Asamblea Nacional Constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esta asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto tres. Cabe señalar que ninguno de los partidos que accedieron al reconocimiento legal en los primeros años de la reforma política, optó por esa fórmula.

Fue el registro condicionado al resultado de las elecciones, la puerta que utilizaron en un primer momento, todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE), misma que estaba encargada de resolver en definitiva sobre la solicitud de registro definitivo estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro condicionado.

Los partidos demandantes de ese registro, tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar "que representaban una corriente de opinión, expresión de la ideología política, característica de alguna de las fuerzas sociales, que componen la colectividad nacional", y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud.

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos:

- a) postular candidatos en las elecciones federales,
- b) participar en las elecciones estatales y municipales,
- c) formar parte de los organismos electorales, y

d) nombrar representantes ante las mesas de casilla.

Eran obligaciones de los partidos:

- a) mantener el número de afiliados y su distribución, necesarios para el registro definitivo,
- b) ostentar la denominación, emblema y color con que fueron registrados,
- c) cumplir con sus estatutos,
- d) contar con un domicilio social,
- e) editar una publicación periódica de divulgación mensual y *otra de carácter teórico trimestral*,
- f) sostener un centro de formación política,
- g) presentar listas de candidatos por el método plurinominal y,
- h) comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos.

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas. Tiempos permanentes en la radio y la televisión, para lo que se creó una comisión especial, la de radiodifusión, dependiente de la CFE. Apoyo para sus actividades editoriales, materiales gráficos, y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales; así como la exención de impuestos y derechos.

Los partidos y las asociaciones políticas, tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones. Los primeros, los frentes políticos, eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines no electorales, mientras las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral, entonces, el convenio que diera al frente político, debía establecer:

- a) su duración,

- b) las causas que lo motiven y
- c) forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas.

De tal suerte, las coaliciones electorales, aunque contempladas en la ley, resultaban casi imposibles, por las propias derivaciones que acarrearaban y entre las más importantes, es que dos o más partidos se podían coaligar para presentar candidatos a la Presidencia de la República, a senadores y diputados, pero esto lo tenían que hacer *bajo un solo registro y emblema*.

Con esas reglas obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1979, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Socialista de los Trabajadores (PST) y el Demócrata Mexicano (PDM), con lo que el espectro de las opciones políticas representadas se amplió considerablemente, ya que estos tres nuevos partidos, se sumaron a los cuatro que en el pasado, también habían alcanzado su reconocimiento, a saber: el Partido Acción Nacional (PAN), el Revolucionario Institucional (PRI), el Popular Socialista (PPS) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). De las votaciones ocurridas en ese entonces, resultó que siete grupos parlamentarios ocuparon sus asientos en la llamada Cámara Baja y ello sirvió para imprimirle un mayor dinamismo, no solo a la representación nacional, sino a la vida política del país. A partir de esa fecha el litigio entre los partidos, empezaría a adquirir una mayor relevancia a los ojos de la opinión pública.

Con la evolución y perfección de la mecánica electoral concentra en la reforma política de entonces, entregaba uno de sus primeros resultados. Esto es, si en 1976 solamente un candidato se había registrado oficialmente para contender por la Presidencia de la República -José López Portillo-, en 1982

fueron registrados siete distintos candidatos, apoyados por nueve partidos diferentes. Para 1982, se habían sumado a los siete partidos antes enunciados, el Revolucionario de los Trabajadores y el Social Demócrata. En 1982, era el PRI, el que seguía conservando una ventaja holgada, pero el fenómeno más sobresaliente, fue el crecimiento, tanto en números absolutos, como relativos, del PAN. Por su parte, la izquierda acumulada, en conjunto, obtuvo el 10% de la votación; así que en esas elecciones el PARM perdió su registro, ya que no alcanzó el 1.5% de la votación que marcaba la ley. Por su parte, el PSD, también perdió el suyo, por una votación sumamente escasa. Mientras tanto, el PRT lograba su registro por la votación de su candidato a la Presidencia de la República; no obstante no tendría derecho a integrar grupo parlamentario, porque la votación de diputados de representación proporcional, no había logrado el mínimo legal establecido. La Cámara de Diputados entonces, se integró por seis grupos parlamentarios: PRI, PAN, PSUM, PDM, PPS Y PST.

La LII Legislatura (1982-1984) no modificó sus términos de la legislación aplicable en torno a los partidos, así que las elecciones federales de 1985, transcurrieron bajo las mismas normas que las inmediatamente anteriores, sólo con la novedad de que en 1985, le fue otorgado al PARM, su registro definitivo de nueva cuenta.

Como resultado de una creciente impugnación por parte de los partidos de oposición a la normatividad electoral, en 1986, se llevó a cabo una serie de audiencias públicas para revisar el estado de la legislación electoral, después, el entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, envió al Congreso, una propuesta de reforma Constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral para sustituir a la LOPPE. Las

modificaciones y el proyecto de código fueron aprobadas como reformas Constitucionales.

Con modificaciones en materia de obtención del registro, de formación de coaliciones y frentes, y otras que en su momento fueron más relevantes, en torno a la integración de los órganos electorales, la creación de un tribunal de lo contencioso electoral y una nueva fórmula de composición de la Cámara de Diputados, quedó reformado el marco legal de cara a las elecciones de 1988. En un principio, en esta contienda fueron inscritos seis candidatos a la Presidencia de la República, respaldados por nueve distintos partidos políticos con registro. Sin embargo, conforme corrían las campañas, el litigio real se redujo a tres candidatos (PAN, PRI y Frente Democrático Nacional - FDN-).

Así los resultados electorales de 1988, modificaron sustancialmente el peso específico de los partidos y se puede afirmar que estas elecciones acercaron al país a un eventual sistema de partidos más competitivos. En los meses que siguieron, se produjo una recomposición de las fuerzas políticas, la Corriente Democrática, llamó a construir un nuevo partido. Los partidos que originalmente habían apoyado la candidatura a la presidencia del frente político (PPS, PFCRN y PARM) optaron por mantener su propia estructura organizativa e identidad política, mientras el PMS, último en sumarse a esta convergencia, decidió disolverse para participar en la creación del nuevo partido político, así pues, se constituyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En 1989-1990, se volvieron a modificar las disposiciones legales en materia electoral y ya en el terreno del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado en 1990 por cinco de los seis grupos parlamentarios que integraban la Cámara de Diputados, lo más notable fue la reintroducción del registro condicionado que había sido borrado de la legislación electoral en 1986.

Con base a esta nueva legislación, tres partidos obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1991: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, que lo había perdido en los comicios de 1988, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México; y si a ello sumamos que el Partido Demócrata Mexicano logró de nuevo su registro definitivo en 1989, entonces en las elecciones de 1991, participaron 10 partidos políticos nacionales y de éstos, solamente seis obtuvieron representación en la Cámara de Diputados.

A partir de la elección federal de 1991, empezó a correr el tiempo para la celebración de los comicios federales de 1994, en los cuales deberían ser renovados, tanto el Ejecutivo Federal, como el Legislativo; de frente a ese evento que generaba enormes expectativas, la legislación electoral fue reformada de nuevo en 1993. Se trató de la cuarta operación en 16 años y se buscaba crear un mejor clima para los comicios federales de 1994.

En el referido contexto reformista de 1993, se modificó en el texto constitucional la fórmula de integración del Senado, se suprimió la famosa cláusula de gobernabilidad para la Cámara de Diputados y se terminó con la llamada *autocalificación* de las elecciones por parte del Colegio Electoral.

De nueva cuenta volveremos al terreno de las modificaciones legales, establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, apenas aprobado en 1990, en lo relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión, financiamiento, de la obtención del registro y de las coaliciones y candidaturas comunes. En ese marco se desarrollaron las elecciones federales de 1994, para ese proceso electoral, nueve partidos contaban con registro: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN, PPS, PDM, y PARM. "Los resultados de las elecciones arrojaron al PRI, como la primera fuerza electoral del país, seguido del PAN y como tercera fuerza, al PRD; y salvo la candidatura del Partido del Trabajo, que logró 2.7% de la votación nacional, el resto de los cinco candidatos presidenciales no alcanzaron, ni el 1 % de los sufragios. De esta forma cuatro partidos contaron con representación en la Cámara de Diputados (PRI, PAN, PRD y PT) y sólo tres en la Cámara de Senadores (PRI, PAN y PRD). Mientras que en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fueron cinco los partidos representados (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM). Asimismo, tres partidos perdieron su registro (PDM, PPS y PARM), mientras que los otros dos (PVEM y PFCRN) lograron conservarlo al amparo de las disposiciones del código de la materia".⁵

Al poco tiempo de celebrados los comicios federales de 1994, los partidos políticos que cuentan con registro y en condiciones de contener electoralmente en 1997 y que a saber son: PRI, PAN, PRD, PVEM, PC, PPS y PDM, junto con diversos actores sociales, demandaron la realización de una nueva reforma electoral. Aún cuando el tema que más se discutió después de la elección de ese año, fue el relativo a las condiciones de la competencia electoral, la reforma que comenzaba a gestarse abarcaría, prácticamente, todos los temas del sistema electoral mexicano. Los trabajos de reforma que comenzaron desde finales de 1994 y que culminaron con la reforma de 1996,

⁵ Pablo Pascual Moncayo, Las Elecciones de 1994, P. 133

modificaron normas constitucionales y legales relativas a los más variados temas electorales. El sistema de partidos políticos no fue la excepción.

1.6 La Reforma de 1996 en materia del Régimen de Partidos Políticos.

La reforma electoral de 1996, abarcó tanto disposiciones Constitucionales como legales. En materia del sistema de partidos políticos, la mayoría de las disposiciones que fueron modificadas, correspondieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Sin embargo, en la Constitución se señaló que la afiliación, a los partidos, debía ser "libre e individual", terminándose de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva. Si bien en una primera instancia esta reforma puede parecer menor, como consta en el apartado correspondiente a la Justicia Electoral, tiene un importante significado para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país. Del mismo modo, algunos temas como el relativo al financiamiento de los partidos, fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el ordenamiento.

Con la reforma de 1996, se retomaron algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de nuestra historia política.

En primera instancia, se suprimió la figura del *registro condicionado*, quedando en la legislación, exclusivamente, el *registro definitivo*, denominado, como ya había sucedido en el pasado, *registro* solamente. En este contexto,

se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos, 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas ó 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, actualmente se solicitan 3,000, solamente en 10 entidades ó 300 en 100 distritos electorales uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996, el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos, actualmente basta con 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior (con 45,385,000 registrados), o sea, 59,000 ciudadanos.

Por lo que hace a los derechos de los partidos políticos, el código señala los siguientes:

- a) participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral,
- b) gozar de las garantías que les otorga el código para *realizar libremente sus actividades*,
- c) disfrutar de las prerrogativas y "recibir el financiamiento público...",
- d) postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley,
- e) formar frentes y coaliciones, así como fusionarse,
- f) participar en las elecciones estatales y municipales,
- g) nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral,

- h) ser propietarios, poseedores o administradores, solo de los bienes inmuebles que sean indispensables, para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines,
- i) establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros *siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno,*
- j) suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales y;
- k) los demás que les otorga la ley.

Dentro de sus obligaciones, actualmente se encuentran:

- a) conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático,
- b) abstenerse de recurrir a la violencia,
- c) mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro,
- d) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados,
- e) cumplir sus normas de afiliación y conservar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos,
- f) mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios,
- g) contar con un domicilio social para sus órganos directivos,
- h) editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico trimestral,

- i) sostener por lo menos un centro de formación política,
- j) publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate,
- k) permitir la práctica de auditorías y verificaciones, respecto a sus ingresos y egresos,
- l) comunicar al IFE, cualquier modificación a sus documentos básicos,
- m) comunicar al Instituto, los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos,
- n) actuar y conducirse *sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta,*
- o) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para "el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña", así como para las otras actividades contempladas en la ley,
- p) abstenerse de cualquier expresión que implique *diatriba, calumnia, infamia, injuria, o difamación que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente, durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas,*
- q) abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda,
- r) abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y;

s) las demás que establezca la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996, es el que se refiere al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro, ahora basta con que en una sola elección, no alcancen el 2% para que pierdan su registro como partidos y si el partido pierde su registro, no podrá solicitarlo, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario, y en ese sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión, es el mismo 2% de la votación nacional.

La siguiente modificación importante, es que a partir de 1996, diversas organizaciones de ciudadanos con pluralidad de intereses y de diferentes ideologías, podrán obtener su registro como Agrupaciones Políticas; a las cuales también se les dispone para recibir financiamiento público, para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política, fondo que representará el 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Por último y en razón de que es tema objeto de análisis, en un rubro aparte dentro de este trabajo, basta adelantar que el tema del financiamiento, fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el Artículo 41, las nuevas fórmulas de financiamiento público de los partidos: a) financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente, b) financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, durante los procesos electorales, y; c) un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas.

CAPÍTULO II.

LA DEMOCRACIA Y EL EFECTO DE SU EJERCICIO A NIVEL POLITICO Y SOCIAL

2.1 Concepto.

Según Norberto Bobbio, considerado como uno de los intelectuales más fecundos e interesantes en el mundo contemporáneo, así como uno de los últimos testigos del siglo XX, dentro de su obra de teoría democrática titulada "El futuro de la democracia", resulta de práctica utilidad, en torno al entendimiento de la democracia y sus formas de ejercicio, ya que proporciona un método para analizar esta forma de gobierno, en cuanto a procedimientos y "regias del juego", para tomar decisiones políticas, y en cuanto al sistema de valores, que establecen la tolerancia, el diálogo y la coexistencia cooperativa entre los individuos.

Así pues, nos dice que la democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerada como un conjunto de regias (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior, como en el exterior. Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (sin importar el número de éstos), pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en regias que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias, para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos.

Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar o a colaborar en la toma de decisiones colectivas, un régimen democrático, se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo.

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia, es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual, se consideran decisiones colectivas y por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas, al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón, es válida una decisión tomada por unanimidad.

Aplicado al ámbito de la realidad electoral y de la intención social de acudir a las urnas, tenemos que la democracia es un mecanismo para que los ciudadanos elijan periódicamente a sus gobernantes y representantes populares. Aún cuando se ha dicho que esta forma de gobierno debe resolver problemas, como el desarrollo económico o la redistribución del ingreso, vale insistir en que el ámbito de la democracia es esencialmente político, y que las expectativas que sobre ella se generan, debieran atender esta característica. De esta manera, se evitarían posibles desilusiones al constatar que la democracia no necesariamente resuelve problemas que están más allá de su alcance. Otro asunto es el contenido sustantivo de la democracia; de hecho, la democracia es susceptible de incorporar diversos contenidos que dan lugar a políticas específicas.

Es así como la democracia puede ser compatible, por ejemplo, con políticas social demócratas o, como podemos presenciar en México, con

modelos económicos neoliberales y ello no significa que dejen de existir tensiones entre el asentamiento de la igualdad política que requieren los procesos electorales y la desigualdad social y económica que está en el centro de la concepción neoliberal; así tan importante es la discusión sobre la democracia, como la del modelo económico o las políticas públicas, pero sin confundir los términos.

Respecto del ejercicio democrático en nuestro país, debemos advertir que mucho nos ha preocupado en los últimos años la consolidación de la democracia; la democracia en México, ha dejado de ser una aspiración, una opción, y se ha convertido en un proyecto colectivo en cuya construcción, todos los actores sociales (gobierno, partidos políticos y sociedad civil) participan a diario. Los esfuerzos democráticos se han percibido en las reformas constitucionales y nuevas leyes, en la cada día mayor participación de las oposiciones, en las tareas gubernamentales, en las demandas de una sociedad más crítica, en la concurrencia de la ciudadanía a las urnas y en los resultados de dicha concurrencia. Pero como la democracia es un proceso inacabado que día a día evoluciona y se perfecciona, una cuestión dinámica y social, cada día debemos adaptarnos a sus necesidades cambiantes.

Buscamos ahora consolidar una democracia integral, que no se agote en el replanteamiento de la vida política, sino que se extienda al terreno de lo social, lo económico y lo cultural. Para que la democracia sea íntegra, se debe vivir una democracia pluralista en que haya un gobierno para todos, todas las voces tengan cabida, los partidos políticos compitan con igualdad de circunstancias, los comicios se realicen periódica e imparcialmente y se estimule el diálogo. Se supone que ya logramos superar esta primera etapa, por lo tanto, ahora toca convertir a la democracia electoral, en democracia

governaba, etapa en que las instituciones pueden operarse eficientemente y se desempeñan de manera armónica todas las funciones del Estado, se preserva la soberanía y se desarrolla el país en lo económico y lo social.

De esta manera, la agenda política mexicana, no se agota en la democracia electoral; la expresión ciudadana que se manifiesta a través del voto, determina la conformación de los poderes con el objeto de que los representantes del pueblo dirijan la vida nacional de manera que se pueda entonces llegar a vivir la democracia plural, que es política, social, cultural y económica a la vez.

Una sana pluralidad democrática, se expresa en el respeto al derecho a la discrepancia, tanto en lo social como en lo político, en el respeto a ser diferente, pero estando integrando en el marco institucional permitido por las leyes, es el respeto al derecho a pensar y actuar distinto dentro de un sistema legal y de un cauce institucional. En la democracia plural, hay cabida para todos; las mayorías que gobiernan deben consultar, persuadir y convencer a las minorías para lograr el consenso, de lo que hablaremos más adelante en este mismo capítulo; los partidos políticos deben tener programas y proyectos que trasciendan la democracia electoral, que aborden todas las áreas de importancia para la sociedad. La democracia integral plural, implica el perfeccionamiento de la vida social en todas sus dimensiones y en el terreno político, lograr gobernar con el consenso de todas las corrientes de pensamiento, quienes al fin y al cabo reflejan una sociedad plural; la pluralidad inteligente aprovecha la divergencia en la sociedad y que existe en las Cámaras, para hacer política y encontrar la mejor solución a los problemas nacionales y beneficiar a la colectividad.

Un proceso implica cambio, por lo tanto una transición democrática, forzosamente requiere de una nueva cultura democrática que sea acorde a los nuevos usos que demanda la nueva democracia. La cultura democrática que México ha reclamado es la del respeto de las leyes, el abuso del poder, la discreción en el actuar, el ánimo de beneficiar a la mayoría, el respeto a las opiniones divergentes, en fin, es una cultura que en menor o mayor medida han hecho suya los gobernantes, los partidos políticos, los medios de comunicación, los intelectuales, los dirigentes sociales y políticos y la sociedad civil.

2.2 La Democracia como Categoría Ideológica.

Al hablar de democracia, es preciso insistir en que se trata de un concepto bastante difuso, invocado con distinta intención, desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, semánticamente erosionado por el uso. Cada ideología política tiene su propia concepción de la democracia. La democracia, es por tanto, una categoría ideológica. De ahí que cada sistema de gobierno, cualquiera que sea éste, tiene y ejerce su propia concepción de la democracia, sea ésta en forma de régimen totalitario, de dictadura o bien de privilegio y marginación, confunden democracia con constitucionalismo.

No se plantean siquiera la diferencia entre constitucionalizar una sociedad y democratizarla. Constitucionalizarla significa solamente someter el Estado al Derecho, de manera que el gobierno no pueda mandar ni prohibir nada a los ciudadanos, sino con arreglo a normas legales previamente establecidas, que autoricen el mandamiento o la prohibición, mientras que

democratizara, es subordinar la totalidad de la trama social a normas jurídicas específicamente democráticas, es decir, a normas que promuevan la real Coparticipación del conglomerado social en las tareas públicas del Estado y en el disfrute de los bienes y servicios económico-sociales.

De modo que no todo Estado Constitucional es democrático y puede haber un Estado democrático que no sea Constitucional, aunque la mejor manera de plasmar y garantizar el orden democrático, es mediante normas jurídicas.

2.3 La Democracia Representativa y la Democracia Directa.

La petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa, sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa.

En términos generales, la expresión *democracia representativa*, quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la sociedad, no son tomadas directamente, por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. Hoy no existe ningún Estado representativo en el que el principio de la representación se concentre solamente en una sola figura gubernamental: los Estados que hoy acostumbramos llamar representativos, son tales porque el principio de representación se ha extendido también a otras muchas instancias donde se llevan al cabo deliberaciones colectivas, como son los municipios.

En otras palabras, un Estado representativo, es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, sin importar los órganos donde se realicen tales deliberaciones, interactuando, en la mayoría de los casos, el poder Ejecutivo y el Legislativo.

Del mismo modo que no todo Estado representativo, es un Estado parlamentario, esto es, que sea un Estado en el que el Congreso General concede la mayoría de las decisiones sobre acciones gubernamentales, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia representativa. Si por democracia entendemos, como debemos entender, un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde en pocas palabras, existe el sufragio universal -del cual hablaremos posteriormente-, sabemos que históricamente los parlamentos se dieron antes de la aplicación del sufragio y, por tanto, durante mucho tiempo existieron Estados parlamentarios que eran representativos, pero no democráticos.

Así también debemos entender que no toda forma de democracia es representativa, pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático, por el solo hecho de ser representativo; por ello la insistencia en que la crítica contra el Estado parlamentario no implica la crítica contra la democracia representativa, ya que si es verdad que no toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia.

Las democracias representativas que nosotros conocemos, son democracias en las que por *representante* se entiende una persona que tiene las siguientes características:

- a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido, ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;
- b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de algunos cuantos.

No hay nada que objetar al hecho de que en la escuela, los estudiantes sean representados por estudiantes, y que en la fábrica los obreros sean representados por obreros; pero cuando se pasa a las demarcaciones territoriales, donde los intereses en cuestión son intereses de los ciudadanos y no de éste o aquel oficio, los ciudadanos deben ser representados por ciudadanos, que no se distinguirán entre ellos por el oficio que desempeñan, sino por las diversas visiones globales que ellos se han formado de los problemas (visiones globales que cada uno posee, no por la pertenencia a ésta o aquella profesión, sino por la identificación con éste o aquel movimiento político).

Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir, que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucre, no haya ningún intermediario.

Si bien la representación por mandato, no es propiamente la democracia directa, si se puede considerar como un punto intermedio, entre la democracia representativa y la democracia directa, lo que demuestra que entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura, no hay como

creen los partidarios de la democracia directa, un salto cualitativo, como si entre una y otra hubiera un parteaguas en el que una vez que se está del otro lado, el paisaje cambiara totalmente.

Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es en cuanto presupone representantes, una forma de democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa. Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un continuo de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptadas a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica, que la democracia representativa y la democracia directa, no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno, no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente.

Se aprecia que la democracia directa no es suficiente cuando se considera que las instituciones de la democracia directa, en el sentido propio de la palabra, son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum. Ningún sistema complejo, como es el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro; ni siquiera con ambos al mismo tiempo. De tal manera que al referirnos a la asamblea de ciudadanos, en esta época y en nuestro contexto social, podemos decir que en el momento del nacimiento de la participación en la colonia o en la zona, es decir, en el momento de la formación espontánea de los comités de colonia, se puede hablar correctamente de democracia directa que sería

efectivamente directa, pero cuantitativamente muy limitada, y desde el momento en que se prevé la legitimación y la reglamentación de la participación de la base, la forma que ésta asume es la de democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias excepcionales.

Ahora bien, lo que está sucediendo es que el proceso de democratización, o sea, el proceso de expansión del poder ascendente, se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus status y papeles específicos, por ejemplo, como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y como trabajador, como maestro y como estudiante; y también como médico y enfermo, como oficial y como soldado, como administrador y como administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario, etc.

En conclusión, es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente, el campo de la gran sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica; hablamos de escuela y de fábrica para indicar simbólicamente los lugares donde se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los

miembros de una sociedad moderna; y dejando a un lado intencionalmente la Iglesia o las iglesias, porque es un problema que toca a la sociedad religiosa, que no es ni la sociedad política, ni la sociedad civil, pero que de cualquier manera, también ella está siendo sacudida por la presión de los mismos problemas.

En otras palabras, podemos decir que lo que sucede hoy en referencia al desarrollo de la democracia, no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendido como la ocupación por parte de formas, incluso tradicionales, de democracia, como es la democracia representativa, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático.

De tal manera que si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de "quien" vota, sino el de "donde" vota (entendiendo por votar como el acto típico y más común de participar, pero de ninguna manera sin limitar la participación al voto).

2.4 La Democracia y los Partidos Políticos.

Los partidos políticos tienen un rol de primera importancia en el funcionamiento del sistema democrático, porque situados como están en la

zona intermedia entre el operar concreto del gobierno y el quehacer difuso de la sociedad, corresponde a ellos organizar a las multitudes, recoger sus aspiraciones, darles forma, canalizarlas, enriquecerías y presentarlas a consideración del poder político.

Los partidos son indispensables en el sistema democrático, hasta el punto de que no hay democracia sin partidos, ni partidos sin democracia. Son estos dos conceptos inseparablemente unidos. En la medida en que el poder solamente recoge las aspiraciones organizadas de los pueblos, en que los partidos son los instrumentos de esa expresión popular, en que el hombre aislado no tiene influencia en el Estado, en esa medida los partidos constituyen pilares fundamentales del régimen democrático.

Por otro lado, si bien los partidos se forman para la conquista del poder, si bien el poder es su objetivo estratégico, no porque no alcancen el poder, dejan de tener importantes funciones que desempeñar en el Estado democrático. Los partidos son también instrumentos de fiscalización y control de la función gubernativa, llamados a mantener una permanente actitud crítica sobre los actos del gobierno. Les corresponde en este caso, no solamente vigilar el comportamiento de las autoridades públicas, sino también analizar, en sus departamentos técnicos y especializados, los problemas nacionales en todos los campos, a fin de plantear Absoluciones alternativas a las que aplica el gobierno.

Esto es particularmente importante hoy para los países latinoamericanos, cuyo reto histórico fundamental, es la superación del subdesarrollo. Concluida ya la era de las lucubraciones ideológicas abstractas, vivimos la era del desarrollo económico, por lo cual, en una

sociedad dinámica, los partidos deben impulsar el desarrollo: ser partidos del desarrollo económico y del cambio social.

A ellos les está confiada una de las más importantes responsabilidades de las que existen dentro del Estado democrático: la de ejercer la oposición. Desde luego el propósito de la oposición democrática, no es derribar al gobierno. Una cosa es el golpismo y otra, la oposición. A la oposición le corresponde vigilar la integridad de las libertades públicas, la honradez de los actos del gobierno, su oportunidad y conveniencia y el acierto administrativo. Esa es la oposición: elemento indispensable para el diálogo democrático.

Además, y al margen de esto, a los partidos les toca hacer de catedráticos de la democracia.

La democracia requiere una didáctica. La democracia es forma de gobierno, pero algo más: es organización social; y también: debe ser conducta, debe ser comportamiento. Se debe enseñar al niño a que sea demócrata desde la escuela, como se le enseña a ser limpio o a tener buenas costumbres. Y en esta tarea pedagógica los partidos deben jugar un rol de primera importancia.

En el momento en que saturamos a la sociedad con hábitos democráticos, en que difundamos la democracia por todos los poros del cuerpo social, tanto más nos acercaremos al socialismo libertario, pues éste no es más que la extensión de la democracia a todos los órdenes del convivir social.

2.5 La Democracia y el Estado de Derecho.

Sin Estado de Derecho no existe democracia. Por ello, este tema aparece como punto relevante en la agenda de los procesos de transición, normalización y consolidación democráticas.

Por supuesto, un Estado de Derecho no se da por generación espontánea, ni depende sólo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular. Su construcción es un proceso que involucro a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de Derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y el funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y las prácticas políticas de los actores.

En el Estado de Derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. Por ello, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos. Es una plataforma compartida que previene y, en su caso, castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos. Orden que, cabe precisar, no es inmutable, ya que el Estado de Derecho democrático brinda los espacios y los procedimientos legítimos para la libre confrontación de los proyectos y los programas políticos que buscan dotar de contenido sustantivo a los regímenes democráticos.

De esta forma, el Estado de Derecho democrático, está abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social, y puede considerarse con toda justicia, como una conquista civilizatoria del pensamiento y la acción políticos.

La construcción de una cultura política democrática, significa en mucho, la edificación de una cultura de la legalidad, sustento y nutriente del Estado de Derecho.

2.5.1 Dimensiones Políticas del Estado de Derecho.

El liberalismo ofrece los criterios mínimos para la existencia de un Estado de Derecho, es decir, los que organizan la estructura básica de un régimen político, orientado a la protección de los derechos individuales elementales. Sin embargo, el liberalismo no implica necesariamente que el principio de soberanía ciudadana, pueda ser ejercido por "todos" los ciudadanos; además, este autor considera que los únicos derechos que deben ser garantizados, son los de tipo negativo que son los de protección de la persona y la propiedad y no los positivos, que son los de promoción del desarrollo de las personas y reducción de la desigualdad económica.

El liberalismo cumple las condiciones de un Estado de Derecho pleno, pero probablemente estas condiciones no sean suficientes, aunque si son necesarias, para alcanzar un modelo de Estado Democrático de Derecho.

Las características generales del Estado de Derecho, han sido enlistadas del siguiente modo, según el criterio jurídico global:

- a) Imperio de la Ley: Ley como expresión de la voluntad general.
- b) Separación de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- c) Legalidad del Gobierno: Su regulación por la Ley y el control Judicial.
- d) Derechos y Libertades fundamentales: Garantía jurídico-formal y realización material.⁶

Si se considera según el criterio liberal, que el punto d), relativo a los derechos y libertades fundamentales, es satisfactoriamente cubierto con la protección de la libertad individual (que incluye libertad de conciencia, de movimiento, de opinión, de contratación, etc.) de la igualdad ante la ley y de la propiedad, se acepta en consecuencia que el Estado carece de total legitimidad para intervenir en la distribución de la riqueza social y en el apoyo a los sectores más desprotegidos de la sociedad. En efecto, el modelo de Estado de Derecho, no es por sí mismo, un modelo de distribución de riqueza (no contempla la llamada *justicia distributiva*) ni de compensación de las desventajas de las clases bajas.

Históricamente, han existido distintos intentos por superar el modelo liberal y las instituciones, como su particular Estado de Derecho, a que ha dado lugar. Todos estos intentos coincidirían en que los principios liberales son insuficientes para atender las necesidades sociales. Algunos le opondrían las demandas de igualdad real y justicia distributiva que las sociedades contemporáneas plantean con gran urgencia. Otros le reclamarían el abandono de los valores comunitarios, como la patria y la raza. Otros más, le reprocharían la defensa del egoísmo y el olvido de las jerarquías de un supuesto orden social natural. Sin embargo, el modo de

⁶ Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, P. 298.

resolver aquello que se detecta como insuficiencia, es lo que define a las otras opciones políticas. Si se considera que las libertades y los derechos defendidos por el liberalismo son sólo "ficciones" o formalidades que esconden un sistema de dominación que requiere ser destruido, entonces se le podrá contraponer un modelo "revolucionario" que pretenda establecer una verdadera igualdad material entre todos los hombres. La consideración de la omisión liberal de los principios comunitarios de nación y raza, ha podido dar lugar a respuestas totalitarias.

En nuestra época, los principios liberales han sido reivindicados por prácticamente todos los movimientos políticos razonables como el marco de acción necesario para el planteamiento de sus demandas y el desarrollo de sus estrategias. Esto ha requerido, sin embargo, la combinación del liberalismo con el método democrático.

La historia del liberalismo en los siglos XIX y XX, ha quedado marcada por su encuentro e integración, muchas veces conflictiva, con los principios y valores de la democracia. A diferencia del liberalismo clásico, la democracia supone el principio de "gobierno del pueblo" en el sentido de la participación "universal" de los ciudadanos en la conducción de las cuestiones públicas. Como sabemos, en su origen, el liberalismo concebía como sujetos políticos de pleno derecho, sólo a los propietarios. Las luchas obreras y sociales opuestas al individualismo liberal y la creación de grandes partidos y movimientos contrarios a la gran desigualdad reinante en los países liberales, entre otros elementos, dieron lugar a la demanda de que los derechos asegurados por el gobierno, no debían ser sólo los propios de la tradición liberal, sino verdaderos derechos sociales, que garantizaran la mejoría en la calidad de vida de los grupos menos favorecidos.

Los movimientos y partidos políticos que abandonaron la idea de destruir las instituciones liberales, o los que con compromisos populares nunca optaron por ella, pudieron encontrar en tales instituciones -y al hacerlo lograron ampliarlas y democratizarlas- el medio para acceder al poder político sin necesidad de la violencia o la supresión de las libertades individuales, pero, sobre todo, lograron que las demandas de igualdad social pudieran convertirse en estrategias e instituciones distributivas que potenciaron el desarrollo social de los países donde empezaron a funcionar. Así, el marco institucional liberal, empezó a ser superado sin necesidad de renunciar a la defensa de los derechos individuales y la equidad de las leyes.

La democracia liberal es, teóricamente, un método pacífico para elegir gobiernos por el principio de mayoría (principio del que hablaremos en adelante y que garantiza que la soberanía popular pueda convertirse en leyes generales, al tiempo que garantiza los derechos de las minorías). Este método reposa en una serie de valores socialmente compartidos como la primacía de las soluciones pacíficas, la tolerancia y el respeto a la legalidad. La democracia supone la existencia de una pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el signo más evidente de la salud política de una sociedad. Las instituciones democráticas, por tanto, no pueden renunciar a su componente liberal, toda vez que éste asegura que los objetivos de justicia social, no sean perseguidos a costa del sacrificio de los derechos básicos de algunos ciudadanos. Por ello, el núcleo de la democracia liberal reside en la existencia de instituciones legales que permiten la expresión de la voluntad popular por medio de canales formales y regulados.

2.5.2 Dimensiones Constitucionales.

El marco liberal de este sistema liberal-democrático de instituciones, es la Constitución. Las Constituciones se han convertido en la ley suprema de las sociedades modernas. Pero esta supremacía sólo puede ser legítima si expresa los principios fundamentales del Estado de Derecho. Como ha señalado Hayek, "es seguramente más oportuno considerar las Constituciones como superestructuras levantadas al objeto de garantizar el mantenimiento del Estado de Derecho que, como suele hacerse, atribuirles la categoría de fuente de todas las demás leyes".⁷

Sin embargo, no es necesario rechazar que las Constituciones sean fuente de las demás leyes, sino sólo recordar que son, en sí mismas, elemento de vinculación de la experiencia moral y política de las sociedades con su experiencia de codificación racional de las leyes. En consecuencia, las Constituciones no pueden ser vistas como ordenamientos finales que definen por sí mismos, los principios de justicia que rigen socialmente. Por el contrario, las Constituciones expresan una serie de valores socialmente compartidos que, aunque han encontrado esa forma de manifestarse, existen fundamentalmente como patrimonio moral y político de una comunidad específica.

De esta forma, las Constituciones no originan el Estado de Derecho, sino que son más bien su expresión y plasmación codificada.

⁷ Friedrich A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, P. 259

La legalidad a la que sus principios dan lugar, es una legalidad que ha sido aceptada como valor compartido de la ciudadanía y cuyos principios provienen de las luchas, acuerdos y equilibrios resultantes de la interacción de los sujetos políticos. No obstante, una vez que una Constitución ha sido establecida y su aceptación se ha generalizado, sus ordenamientos tienen una obligatoriedad que no posee ninguna norma moral o práctica política.

La doctrina del Estado de Derecho, exige que el principio que inspire toda acción estatal, consista en la subordinación de todo poder al Derecho. Pero esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de *constitucionalización* de las normas limitantes del poder político. Por ello, el llamado *constitucionalismo* moderno, es inseparable de los fundamentos ético-políticos del Estado de Derecho. Los principios constitucionales desempeñan funciones distintas según la perspectiva con que se les contemple.

"Cuando un juez imparte justicia recurriendo a las normas vigentes en la sociedad, se dice que actúa *sub lege* (según leyes establecidas); éste es el aspecto funcional del Estado de Derecho y, por cierto, el que tomado de manera aislada, conduce a la ilusión positivista de la plena autonomía de las leyes. Pero cuando un legislador participa en la definición de los principios constitucionales que habrán de valer como normas generales de justicia para la sociedad, se dice que actúa *per lege* (promulgando leyes)"⁸. En el primer sentido, una Constitución se opone a la costumbre y la arbitrariedad como normas colectivas y establece principios generales y abstractos; en el segundo, una Constitución expresa el principio de soberanía ciudadana, como fuente del derecho en oposición al despotismo.

⁸ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, P.p. 203 y 204

Históricamente, las Constituciones pueden, también, ser legítimas o ilegítimas, pero la corriente llamada *constitucionalista* sólo acepta como legítimas, aquellas vinculadas a un proceso democrático. En efecto, "la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta, no sólo como forma política histórica, sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución, una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas".⁹

La democracia como método de elección de gobernantes no se limita, entonces, a regular el cambio sistemático y pacífico de quienes ejercen el gobierno representativo, sino que, entre otros resultados, permite la institucionalización jurídica de los principios y valores políticos democráticos. Las normas constitucionales derivan por ello su justicia del método que las ha hecho posibles: la decisión o soberanía ciudadana expresada por medio del principio de mayoría. Si se olvida esta conexión fundamental, se olvida también que la democracia es el único recurso que permite la reforma y el perfeccionamiento de las normas jurídicas por una vía pacífica y racional.

En efecto, si bien las Constituciones son un resultado de debates, luchas y cambios sociales, han podido en nuestra época convertirse también en recursos para plantear demandas políticas y definir las estrategias de los grupos políticos, bajo un horizonte democrático.

⁹ Manuel Aragón, *Constitución y Democracia*, P. 27

2.5.3 Consenso y Disenso.

Los sistemas políticos autoritarios tienen la inclinación a someter mediante la fuerza, la amenaza o el chantaje, a los disidentes. Los sistemas democráticos hacen de ese disenso un medio para su fortalecimiento y desarrollo. Sin embargo, el disenso y la oposición no son fructíferos por sí mismos; para serlo, requieren estar contruidos sobre la base de acuerdos fundamentales que establezcan un campo político común de acción y decisiones. Tal campo político es el que las instituciones democráticas proporcionan. En una sociedad democrática, los ciudadanos encuentran a su disposición los canales de expresión de sus diferencias y discusiones, aunque para esto, tienen que aceptar su sometimiento a la ley y a las instituciones que ellos mismos han avalado.

El disenso, es, probablemente, el mejor ejemplo de la superioridad moral y política de la democracia sobre otros regímenes políticos. Este expresa, por vertientes distintas a la participación electoral, que el fundamento del sistema político reside en los individuos. Por ello, la democracia debe estar constitucionalmente preparada no sólo para tolerar la disidencia, sino para considerar sus razones y argumentos como vías de reforma y cambio social.

En una sociedad democrática, la oposición a ciertas leyes o instituciones, no tiene que ser interpretada solo como desobediencia a la ley o delito; cuando esta oposición se presenta, por ejemplo, bajo las figuras de la desobediencia civil o la objeción de conciencia, que, concretadas en acciones públicamente proclamadas como pacíficas y orientadas al diálogo, piden la

supresión de alguna ley, no puede ser tratada como si fuese cualquier violación a la ley. Esto es, que el que la ley se reforme o se conserve, depende no sólo de este disenso, sino también de otras condiciones igualmente importantes; pero lo que se ha evidenciado es que la ley no es una estructura definitiva ni inmutable. El Estado de Derecho, tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización.

Históricamente, los cambios políticos y legales fundamentales, se han formulado originalmente como disidencias o desacuerdos de ciertos individuos, frente a la opinión de la mayoría o de quienes se expresan en su nombre. Con mayor razón, pues, el Estado de Derecho, construido sobre la reivindicación de los derechos individuales, tiene que ofrecer y considerar con toda seriedad un espacio de acción para el llamado *imperativo del disenso*, es decir, para el ejercicio de la crítica y la oposición. Las leyes son, ciertamente, un resultado de la acción humana y, aunque en un momento dado pueden ser consideradas como las formas más racionales y funcionales que los hombres hayan establecido para regular con justicia sus relaciones, nada prescribe que sean inmutables o eternas.

El impulso que lleva a mejorar las leyes existentes o a sustituirlas por otras más justas, proviene de los juicios morales de los individuos, y debe por tanto, ser también tutelado por los principios del Estado de Derecho. Sin este principio de tolerancia activa, las leyes corren el riesgo de convertirse en formas de dominación ilegítima. Al ejercicio ideológicamente compartido, de estos juicios, se le llama Consenso.

Pero no sólo en esta dimensión política es preponderante la figura del individuo dotado de derechos fundamentales; su presencia también es decisiva en el terreno de la impartición de justicia.

Lo que se traduce que en una sociedad democrática, el sistema de justicia garantiza a cualquier ciudadano, independientemente de su condición social, de su ideología o de cualquier otra diferencia, el derecho a un juicio equitativo en lo que concierne a las disputas que pudiera tener con otro particular o con las propias autoridades. En ausencia de un Estado de Derecho, florecen las soluciones guiadas por la fuerza, el interés económico o la influencia política. La igualdad ante la ley, en este sentido, parte del principio individualista, de que todo hombre tiene derecho a ser tratado de manera equitativa por un sistema jurídico al que, democráticamente, ha podido previamente avalar.

La historia moderna de la legalidad se originó como una reivindicación de los derechos ciudadanos frente al poder político. Su historia contemporánea, en la senda democrática, permite contemplar el poder político no como una amenaza, sino como un medio para el desarrollo pleno de los individuos. Las instituciones del Estado de Derecho son, en tal contexto, el mejor indicador de su gran transformación.

2.6 El Sufragio

El pueblo participa de dos maneras en las tareas oficiales del Estado democrático-representativo: mediante la acción política difusa, que se lleva a

cabo a través de la opinión pública, de los partidos políticos y de los grupos de presión, y mediante la acción política concreta, que se realiza por medio de las diferentes formas de sufragio.

El sufragio consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales. Bernaschina González, lo define como "el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas"¹⁰ y Bielsa afirma que "desde la remota antigüedad romana, el sufragio es el derecho del ciudadano a expresar, pública y secretamente, su voluntad, en un asunto y negocio público, para decidir en una elección o en una resolución de interés general".¹¹

Por consiguiente, el sufragio se resuelve siempre en una acción política concreta que tiene por finalidad, sea coadyuvar en la creación del orden jurídico del Estado mediante la presentación, por el pueblo, o por un sector de él, de proyectos de ley (iniciativa popular), sea aprobar o desaprobado un acto legislativo (referéndum), sea sancionar un acto o una medida del ejecutivo (plebiscito), o sea designar a los titulares de los órganos electivos del Estado (función electoral).

Sánchez Viamonte, expresa con mucho acierto que toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio. Y

¹⁰ Mario Bernaschina González, Manual de Derecho Constitucional, P. 365

¹¹ Rafael Bielsa, Derecho Constitucional, P. 158

añade luego: "Es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos, emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en la jornada electoral correspondiente. Pero también, merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario".¹²

De lo anterior se desprende que sufragio, es un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral. Es menester la aclaración toda vez que en el lenguaje común se conjuntan los conceptos sufragio y función electoral, que se utiliza indistintamente para señalar la participación popular en la designación de los altos funcionarios del Estado, o bien, como en el caso que nos ocupa, para la designación de los representantes populares a los diferentes órganos de representación, olvidando que el concepto de sufragio comprende varias formas de intervención popular, entre las que está la electoral, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos, y que, por tanto, entre sufragio y función electoral existe relación de género a especie: de modo que toda función electoral es sufragio, pero no todo sufragio es función electoral, pues también puede ser iniciativa popular, referéndum o plebiscito como ya ha quedado señalado.

Por eso, si el sufragio tiene por finalidad permitir a un sector popular, presentar proyectos de ley a la legislatura ordinaria, este acto se llama iniciativa popular; si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre de referéndum; si procura la designación de los

¹² Carlos Sánchez Viamonte, *Manual de Derecho Político*, P. 195

titulares de los órganos estatales, y representantes populares, llámese función electoral; y si persigue la aprobación popular a un acto del ejecutivo, se denomina plebiscito.

Debemos señalar que incluso este concepto se puede ofrecer en los métodos, de algunos partidos, entre ellos y el primero, el Revolucionario Institucional, de seleccionar, a sus candidatos a ocupar los órganos estatales y las curules camerales y más recientemente a sus candidatos a la Presidencia de la República, mediante el sufragio ejercido por la base o un amplio sector de la militancia en ese proceso, situación que se traduce en apertura democrática y en transparencia y seguridad política de que quienes fueron seleccionados mediante el sufragio, sean aquéllos que la militancia comparte sus ideales políticos o bien, conoce las necesidades de la Mayoría de ellos, contando con la experiencia para resolverlos; esto, entonces le da un sentido de posible triunfo y de confianza a los seleccionados.

2.6.1 Iniciativa Popular.

En la forma republicana de gobierno, la elaboración de toda ley supone tres operaciones fundamentales:

- 1) iniciativa;
- 2) discusión y aprobación por las cámaras legislativas: y
- 3) sanción y promulgación por el Presidente de la República.

De ordinario, la iniciativa o sea, la facultad de presentar proyectos legislativos, corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y

Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, en las Constituciones que consagran la iniciativa popular, los proyectos de ley pueden ser también presentados por un determinado grupo de ciudadanos, para que prosigan el trámite ordinario (discusión y aprobación) en las cámaras legislativas y pasen después a la sanción y promulgación por el jefe del Ejecutivo.

García-Pelayo, la define como "el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes".¹³

La iniciativa popular tiene su origen en Suiza y ha sido acogida por algunas Constituciones europeas, con mayores o menores restricciones en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de electores que deben respaldarla para que la legislatura pueda admitir a discusión el proyecto de ley de que se trate.

Ya en la actualidad, podemos contemplar su inclusión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (D.F.) cuyas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de Diciembre de 1997, en su Artículo 46 y en cuyo marco presenta, limitaciones para no intervenir en las materias de egresos de la entidad y tributario, el régimen interno de la Administración Pública Local, regias internas de la Asamblea Legislativa, así como la regulación interna de los tribunales del fuero común del D.F.

¹³ García-Pelayo, *Op. Cit.*, P.554

2.6.2 Referéndum

Es el acto por el cual el cuerpo electoral, o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto, aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado. Este acto consiste, en la *sumisión al voto de los electores, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por los Organos Legislativos.*

En todo caso, el referéndum supone la intervención directa de los ciudadanos en la aprobación de las leyes y, en general, de actos y decisiones de los órganos legislativos del Estado.

Por eso se le ha considerado como una de las formas de acción política concreta del pueblo, a pesar de que no es propiamente el pueblo el que interviene, sino el cuerpo electoral, que es su representante constitucional y legal.

Hay dos clases de referéndum: obligatorio, si es impuesto constitucionalmente como condición de validez para determinadas normas legislativas, de modo que éstas carecen de toda eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación del cuerpo electoral; y facultativo, si la atribución de aplicarlo ha sido asignada por las normas constitucionales a la voluntad de alguna autoridad del Estado, sea éste el Presidente de la República o las propias cámaras legislativas, o bien a un determinado número de votantes, pero de manera que aquél no es un requisito esencial para la validez jurídica de las leyes.

El Referéndum se originó en la antigua Roma, en donde se le practicó para conocer la opinión de los gobernados, respecto de ciertos actos de los gobernantes, posteriormente en los movimientos liberales del siglo XVIII, particularmente en el de Francia, se adoptó este sistema por ser acorde con el espíritu de la Revolución en la que se postulaba que *no puede haber Constitución, sino cuando ella sea aceptada por el pueblo*, a partir de ahí, esta figura se extendió por el mundo como una de las conquistas democráticas de los movimientos revolucionarios, norteamericano y europeo del siglo XIX.

2.6.3 Plebiscito.

Esta es otra de las formas de participación popular. Consiste en la consulta directa al cuerpo electoral, sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como la determinación del destino nacional, la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la unión real con otro Estado, o cualquiera otra cuestión igualmente importante que, por comprometer el destino del grupo, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos.

García-Pelayo define al plebiscito como "la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica".¹⁴

¹⁴ García Pelayo, Op. Cit., P. 553

Lo mismo que el referéndum, el plebiscito tiene su origen en la antigua Roma. La antigua práctica de los romanos ha pasado al Derecho Político moderno y a algunos sistemas constitucionales, si bien con las modificaciones necesariamente impuestas por el tiempo y las circunstancias. Consagrado en el artículo 68 del Estatuto de Gobierno, al que hemos hecho referencia, señala que *a través de este mecanismo, el Jefe de Gobierno, podrá consultar a los electores para que en forma previa manifiesten su aceptación o rechazo a los actos o resoluciones de él mismo, con exclusión de los relativos a los limitantes para la iniciativa popular, salvo la composición, de los juzgados del fuero común del D.F.*

Formalmente el plebiscito es igual al referéndum, pero difiere de éste por su objeto, ya que la decisión popular no recae sobre un acto legislativo, sino sobre un acto ejecutivo. Sin embargo, esta distinción no ha sido generalmente admitida por los tratadistas y las legislaciones, que en muchos casos consideran al plebiscito como sinónimo de referéndum, de acuerdo con la vieja costumbre romana.

En realidad, el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales, pero difieren por su materia. Mientras el primero gira en torno a un acto legislativo, el segundo se refiere a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de acción política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también, una no menos evidente diferencia material, que surge de la diversidad de su contenido. De suerte que lo que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política. Es decir, el ser una decisión popular sobre un asunto propio de la función ejecutiva del Estado.

Por eso, cabe destacar que el plebiscito, dentro de un auténtico régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes, que para eso existe la función electora, ni menos un árbitro para legitimar un poder de facto, sino que es o debe ser el instrumento de expresión de la opinión de los electores sobre ciertos problemas políticos de especial importancia, dentro de la comunidad.

2.6.4 Función Electoral.

Es la forma más generalizada del sufragio. Consiste esencialmente en la designación por los ciudadanos de las personas que deben integrar los órganos electivos del Estado. Designación que se realiza periódicamente, mediante la emisión de votos, y en la que participa el cuerpo electoral, es decir, el conjunto de personas con derechos políticos.

La función electoral, o sea la función de elegir gobernantes, es una de las formas de acción política concreta del pueblo, que consiste en expresar por medio del voto su voluntad acerca de quienes deben integrar los órganos representativos del Estado. Aunque en estricto sentido, no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el cuerpo electoral, no hay duda de que esta forma de sufragio permite la intervención política de una amplia representación del todo social.

2.7 La Situación Actual de la Democracia en México

En México, y antes de la pasada jornada electoral de 1997, la democracia, consistía en un procedimiento de caciquismo singular, donde el Presidente de la República, era electo de acuerdo a la voluntad del Presidente en turno, y con el acarreo de su partido; el gobernador es electo de acuerdo a la voluntad del Presidente y con el acarreo del partido; y el Presidente Municipal, de acuerdo a la voluntad del gobernador y con el acarreo del partido. ¿Era esto una Democracia?, ¿Se hubiera podido prolongar?, y por último; ¿Era útil a México?

El domingo 6 de Julio de 1997, los ciudadanos dieron respuesta a estas interrogantes. Se inauguró el comienzo de la democracia y con ello, también el conteo regresivo para la desaparición de las instituciones opuestas al cambio. Concluye no un siglo de lucha por la democracia, sino tal vez sea el principio del triunfo de la gesta iniciada por el Padre de la Patria, Hidalgo, para darle a México un rostro de justicia, de equilibrio, hacerlo la casa de todos y para todos, sin desigualdades que humillan.

Fueron muchos los actores en el camino hacia la democracia. No de ahora, de siempre. En la última década, el despertar de la sociedad a su realidad, oscura y poco promisoría, obligó a revisar nuestros procesos y comenzó aceleradamente el cambio. Los partidos de oposición, las fuerzas sociales organizadas, los medios de comunicación, los intelectuales, las iglesias y la sociedad toda con el ciudadano individual al frente como el gran actor del voto, desde hace tiempo establecieron su clara voluntad de oponerse a los viejos moldes.

Para que todo el proceso electoral fuera creíble y auténticamente recogiera la voluntad ciudadana, y además tuviera la capacidad de resolver las naturales discrepancias surgidas durante el proceso con clara imparcialidad, se requería un gigantesco trabajo. La ciudadanización de los órganos electorales, el desprendimiento del control por parte del gobierno, las leyes y reglamentos necesarios como marco jurídico y sostén indispensable de cualquier institución, fueron posibles porque hubo voluntad y decisión para convertir el ofrecimiento de la búsqueda de la democracia, en su encuentro y consolidación cabal.

Todos los factores que presionaron, pugnaron, lucharon y exigieron, tuvieron su peso específico en el nacimiento de la democracia, pero sin duda, hay un actor a quien se le regatea el mérito. No cabe duda que la presión social, ardua y tenaz, jugó un papel decisivo, pero no puede dejarse de aceptar que si no hubiera existido la voluntad y la decisión del Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo, de cancelar el régimen autoritario, las cosas hubieran tardado años, y nuestra democracia hubiera nacido más tarde de lo que ahora lo hizo.

Si nuestro Presidente de la República ha dado el gran paso de reconocer el sentido de la voluntad popular en todo el país, está en la obligación de darle continuidad a la misma y convertirse en el verdadero Presidente de la transición política mexicana y para dar lugar al cambio democrático total del país, pero también al cambio económico que exige una justicia social y equilibrio colectivo que se ha esfumado en los últimos 15 años.

Sí es necesario un replanteamiento de la política económica nacional y de la política social del país, y el Presidente tendrá que admitir el sentido de este mandato que han recibido tanto los ahora diputados y senadores electos, como los asambleístas y los nuevos gobernadores.

Debe reevaluarse en sus justas dimensiones el papel y función de la Cámara de Diputados en un país democrático, en donde tendrá que aplicarse el famoso sistema de "frenos y contrapesos" de la democracia al estilo norteamericano y lo que implica el concepto montesquiesco de la División de Poderes.

Claro que nadie habla ni desea un choque con el Ejecutivo, pero sí una nueva relación de éste con el Legislativo que no sea la de la estigmática sumisión que ha existido hasta ahora a pesar de las minorías opositoras.

Llegó entonces, el momento de políticas de consensos, los que deberán crearse públicamente y esto mismo obligará a los partidos a mantener relación con bases que los apoyen, de donde el referéndum y la iniciativa popular, tomarán ruta de legalización como está sucediendo ya, con el plebiscito, donde los partidos políticos en acuerdo con el gobierno capitalino inscribirán en la Ley de Participación Ciudadana con el objeto de que en esa ley se garantice a la ciudadanía la posibilidad de intervenir y decidir el rumbo de la ciudad.

CAPÍTULO III.

LAS REFORMAS DE 1996 AL SISTEMA JURÍDICO ELECTORAL

3.1 Generalidades.

La reforma electoral del 22 de Noviembre de 1996, en un nuevo momento del cambio político, es un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose en nuestro país. Conviene recordar esta noción, porque a pesar de las novedades radicales que contiene la ley y las nuevas instituciones electorales, en realidad forma parte de un impulso que viene de muy lejos empujado por muchos factores y por muchas voluntades. Precisamente porque es parte de un trayecto tan largo, en el que están involucrados tantos eventos y personas, que podemos decir que la democracia en México es un proceso difícilmente reversible.

Ahora bien, cabe señalar que la reforma al Código Federal Electoral no pudo ser culminada por el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. El hecho es lamentable en sí mismo, pero lo es todavía más, puesto que era realmente muy poca la distancia que faltaba para redondear con éxito una enorme construcción reformadora que ya había cambiado por unanimidad la Constitución de la República y que había nombrado a los consejeros electorales y al Presidente del nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y a los nuevos magistrados del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

La operación de cambio, además, tocó sustancialmente la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal, se expidió una nueva ley referente al sistema de medios de impugnación en materia electoral y, finalmente, modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Cabe destacar los principales puntos sobre los que versó la reforma en concreto y que habían formado parte del litigio político electoral de los últimos años:

- 1) La autonomía total de los órganos electorales se concreta.
- 2) La protección de los derechos políticos de los ciudadanos, alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los anteriores.
- 3) Se instala el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- 4) La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral.
- 5) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- 6) Las condiciones de la competencia mejoran, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.

7) Muchos de los acuerdos progresivos en relación con los materiales electorales que hicieron más confiables las elecciones de 1994, fueron incorporados a la legislación, tales como el talón de folio de boletas electorales y la exhibición de las listas nominales.

8) Se ajustan las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados.

9) Se impulsa un mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.

10) Se abre a la competencia electoral la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.

Cuando aludimos al cambio político en nuestro país no nos referimos a una coyuntura, a un momento o a una fecha relevante por importante que ella sea.

No se alude a ésta o a la otra reforma legal o constitucional, a éste o a aquel reclamo social, sino que subrayamos la idea de un proceso si bien ha sido tardado, no por ello menos significativo. El tema de fondo es el de la profunda transformación de una sociedad que se ha ido diversificando, se ha hecho más compleja y busca tratando de encontrar canales nuevos para expresarse.

El avance en las libertades políticas, la aparición de grupos y organismos que demandan y proponen sus puntos de vista, las sucesivas reformas electorales, el regresivo fortalecimiento de los partidos políticos y las competencias electorales cada vez más intensas, son todos sistemas de ese proceso, del esfuerzo para modelar normas e instituciones de la nueva realidad social.

3.2 El Derecho Electoral: Concepto y Elementos

A. Concepto

El derecho electoral, es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

B. Elementos que conforman al Derecho Electoral.

I. El derecho electoral es parte del derecho político y parte del derecho como ciencia.

Como parte de un todo, el derecho electoral participa de todos los avances del derecho político o público, y del derecho como ciencia; su tratamiento y estudio requiere de las reflexiones generadas.

No se puede conocer una parte sin el conocimiento del todo al cual pertenece.

El análisis del derecho electoral implica el conocimiento del derecho en general como ciencia y su clasificación, considerando a ésta como el saber que ha pasado por un proceso metódico de comprobación.

El derecho electoral es parte del derecho político; y el derecho político o público forma parte del derecho en general que comprende también el derecho entre iguales y derecho entre desiguales. El derecho político o público regula y armoniza las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Como parte del derecho, el de la materia electoral se relaciona con las demás ramas del saber jurídico.

II. El derecho electoral se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio. Los principios del derecho que se han configurado a través de la experiencia histórica y de valores de justicia, de seguridad jurídica, tienen efecto de fondo en todo el sistema jurídico de elección de gobernantes, representantes sociales y en general de todo conductor de la vida política de una sociedad en el nivel y la modalidad que corresponda desde la más amplia organización política, hasta la más reducida.

III. El derecho electoral es también un sistema de doctrina jurídica de conocimientos sistematizados. El derecho electoral se constituye por la doctrina jurídica y ésta puede clasificarse en conocimientos jurídicos, no científicos en materia político-electoral y en conocimientos jurídicos científicos. Los primeros son los que han pasado por uno o varios procesos de comprobación y los segundos son los conocimientos jurídicos que no han pasado por procesos metódicos de comprobación.

El derecho electoral además es un conjunto de conocimientos jurídicos sistematizados. Esta afirmación implica considerar como derecho electoral, toda la experiencia acumulada por el ser humano a través de la historia, en relación a la elección de los conductores de la organización política; desde los primeros pobladores del mundo y su incipiente régimen de elección, hasta los diversos sistemas de elección del presente.

Todo el saber sobre la materia electoral es contenido del derecho electoral, que nos permite buscar los mejores mecanismos para lograr los mejores hombres en la responsabilidad de conducir la vida socio-política de los pueblos.

IV. El derecho electoral se manifiesta además por la legislación. La legislación electoral también puede clasificarse en legislación constitucional y en legislación reglamentaria, esta última tiene a la vez doble modalidad de ley y reglamento.

V. El derecho electoral se manifiesta mediante la jurisprudencia. Se ha considerado a la jurisprudencia como la ciencia del derecho y efectivamente es ciencia del derecho, pero no de todo el derecho, si no una

parte de éste, en virtud de que el derecho se expresa también, como ya lo señalamos mediante la doctrina, la legislación y las resoluciones jurisdiccionales.

En materia electoral se puede constituir en tribunales generales y en los tribunales especializados en materia electoral. En México la jurisprudencia electoral, está prevista y autorizada en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se constituye la jurisprudencia electoral, con motivo de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación electoral vigente.

VI. El derecho electoral es también un conjunto de resoluciones jurisdiccionales.

Este elemento del derecho electoral es muy significativo cuando la resolución ha causado ejecutoria; y debe cumplirse por voluntad del Estado como organización política contemporánea. La resolución jurisdiccional que ha causado ejecutoria es norma jurídica y por lo tanto, es coercible y externa, debe ejecutarse para salvaguardar el orden jurídico establecido. Si el orden jurídico establecido por la legislación es contrario a los valores, principios y doctrinas del derecho, este orden debe mortificarse hasta hacerlo congruente con la ciencia del derecho, sus principios y sus valores.

Las resoluciones jurisdiccionales electorales se clasifican en resoluciones interlocutoras y en resoluciones de fondo. Las resoluciones interlocutoras son resoluciones de trámite procesal muy importante, ya que en ellas debe observarse rigurosamente las normas jurídicas aplicables.

VII. El derecho electoral regula y armoniza las relaciones humanas y su entorno natural.

El derecho electoral no sólo regula las relaciones humanas, también busca la armonía en estas relaciones y complementación con la naturaleza.

El tratamiento normativo de las relaciones humanas para evitar la anarquía constituye el objeto fundamental del derecho en particular del derecho electoral. Entre el gran cúmulo de las relaciones humanas, el derecho electoral comprende fundamentalmente las relaciones entre gobernantes y gobernados en cuanto a la elección y designación de los primeros, así como su remoción correspondiente.

VIII. El derecho electoral regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de los representantes, mandatarios y servidores públicos.

La elección de los mejores conductores de la organización política constituye el primer factor para lograr la armonía social, pero no basta la elección, es necesario prever todos los efectos de la elección entre los cuales figura la designación de los servidores públicos en general, las consecuencias se observan en la corrupción, el aprovechamiento de los recursos de todos por unos cuantos y la reiterada lesión a la dignidad humana.

La administración pública vertical predomina sobre la horizontal por falta de normatividad jurídica apegada a la justicia. La administración pública vertical provoca decisiones improvisadas sin la información objetiva previa más elemental; el subjetivismo y el autoritarismo son consecuencias directas

de esta forma de administración pública que predomina y vicia la conducción política.

La administración pública horizontal presupone la corresponsabilidad en la conducción política; mecanismos de participación y acceso a todas las jerarquías administrativas y genera informaciones objetivas y decisiones políticas de servicio a los demás.

La conducción política en todos sus niveles y en todas sus modalidades requiere de normas jurídicas congruentes con la justicia, seguridad jurídica y demás valores humanos sustentadas en la experiencia de los tiempos, normas que constituyen el derecho político-electoral y la reorientación de sus contenidos.

IX. El fin del derecho electoral es realizar la justicia y la seguridad jurídica como valores generales del derecho aplicables a todas y cada una de sus ramas. La realización de la justicia y seguridad jurídica en materia electoral genera la realización de estos valores en todas las áreas de la política.

La regulación de las relaciones del ser humano y su entorno natural se enmarca en estos fines trascendentes; no podríamos concebir al derecho electoral al margen de estos valores, ninguna regulación jurídica puede ser anárquica y desvinculado de la axiología y la experiencia de los tiempos.

Justicia es el proceso espontáneo o institucional mediante el cual se otorga a cada quien lo que le corresponde de conformidad a sus méritos, sus obras, sus capacidades, sus necesidades, su conducta. Es proceso

espontáneo porque el otorgamiento de justicia se da permanentemente entre los seres humanos en todas sus relaciones; se otorga justicia con independencia a los órganos jurisdiccionales.

Es la justicia además un proceso institucional porque la justicia se otorga también en forma institucionalizada y organizada mediante los órganos jurisdiccionales establecidos por la organización política con la finalidad de mantener el orden jurídico.

La seguridad jurídica es otro valor fundamental del derecho que se complementa con la justicia, para el logro del orden jurídico dentro de la justicia y la justicia dentro del orden. La seguridad jurídica es la certidumbre de que el Estado como organización política protege la conducta congruente con el orden jurídico y reprueba la contraria al orden señalado.

3.2.1 Ubicación del Derecho Electoral dentro de la Ciencia Jurídica.

Para ubicar el derecho electoral en el contexto del derecho como ciencia, es necesario considerar la clasificación general del derecho, su nueva sistemática.

Existen diversos criterios de clasificación del derecho, tradicionalmente se manejó la clasificación de dos partes; el derecho público y el derecho privado, que aunque dadas por incompletas e inconsistentes, después surgió la clasificación tripartita que considera que el derecho se clasifica en público, privado y social, también esta clasificación adolece de serias deficiencias, no

obstante que ya incluye el llamado derecho social reiteradamente marginada de las relaciones humanas que en sí mismo es el derecho que regula y armoniza las relaciones entre desiguales; las deficiencias de esta clasificación tripartita se derivan de la consideración de que todo el derecho es público porque todo derecho requiere un órgano jurisdiccional para su aplicación concreta.

Todo derecho es social porque solo puede surgir de la convivencia social y ningún derecho es privado porque se opone al carácter público del derecho. En síntesis, podemos considerar con un enfoque científico, histórico y sociológico en el contexto de la totalidad de las relaciones humanas pueden observarse tres grandes grupos:

El primer grupo lo integran las relaciones humanas entre los gobernantes y los gobernados de la organización política, relaciones que en forma incipiente se observan en los grupos nómadas en los cuales surgieron relaciones entre los líderes y seguidores y en las cuales se mezclaron normas religiosas, morales, jurídicas, etc.: normas que perduraron al transformarse la organización política nómada en organización política sedentaria y al desarrollarse en otras organizaciones políticas como la polis griega, las civitas romanas. El tratamiento de este primer grupo de relaciones humanas ha generado el derecho político llamado derecho público.

Este derecho político permite plasmar en la legislación la jurisprudencia, y las resoluciones jurisdiccionales contenidos científicos de ciencia jurídica, ciencia política y ciencia económica y ha sido denominado erróneamente como derecho público. Es derecho político porque al regular y armonizar

relaciones entre gobernantes y gobernados garantiza al Estado como organización política.

El segundo grupo de relaciones humanas que se han observado en el tiempo y en el espacio son las relaciones entre iguales que desde el origen de la humanidad se manifestaron y se sigue dando en la actualidad.

Las relaciones entre iguales se manifestaron en los grupos nómadas y con mayor precisión en los grupos sedentarios el comercio se inició con el trueque hasta el desarrollo actual. Este tipo de relaciones humanas ha generado el derecho entre iguales llamado también derecho de justicia conmutativa o derecho privado.

Con relación al derecho privado cabe señalar que desde los orígenes de la humanidad surgió la necesidad de regular las relaciones entre desiguales que requieren tratamiento científico, jurídico del derecho entre desiguales o derecho de justicia distributivo, que por algún tiempo ha sido denominado como derecho social.

El derecho electoral se ubica dentro del derecho político en el cual predominan relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados.

El derecho electoral se inserta dentro de la clasificación del derecho político que además se integra por el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho penal, el derecho fiscal y el derecho municipal.

3.2.2 El Derecho Electoral y su vinculación con el Derecho Político.

El derecho político es la parte del derecho que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y amortizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

El derecho político regula y armoniza todo tipo de relación entre gobernantes y gobernados dentro de la organización política; el derecho electoral se refiere a un aspecto de estas relaciones.

El derecho político es denominado como derecho público y dentro de éste se insertan el derecho electoral, el derecho constitucional, el derecho penal, el derecho fiscal, el derecho administrativo y el derecho municipal.

Dentro del derecho político, el derecho electoral tienen un lugar y un significado especial que no se le ha dado por la ausencia de investigación y cultivo, la consecuencia se puede observar en las defectuosas relaciones en la conducción política tratándose de la elección de los mejores gobernantes, la designación de los más honestos y capaces servidores públicos, así como en la remoción de gobernantes y servidores públicos que no cumplan con los compromisos y expectativas para lo cual fueron electos y designados.

El derecho electoral es siempre derecho político porque del derecho político deriva, porque del derecho político se conforma, al grado de que el derecho político-electoral vinculado puede considerarse como el derecho que

regula y armoniza las relaciones entre gobernantes y gobernados, que se refieren a la elección, designación y remoción de los primeros con el fin de realizar la justicia y seguridad jurídica.

3.3 El Sistema Jurídico Electoral en México

3.3.1 Fundamento Constitucional y Legislación Aplicable

El fundamento Constitucional del Sistema Electoral Federal está contenido principalmente en los artículos 7, 8, 9, 14, 19 33 a 36, 38, 41, 49 al 70, 73, 74, 80 al 89, 94, 116, 122 y 130.

El artículo 7° determina que la propaganda electoral estará limitada por el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

Los artículos 8, 9, 14 y 19, incluyen derechos fundamentales de los ciudadanos de la República dentro del Título Primero, Capítulo referente a las garantías individuales.

El artículo 33 prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país. Los artículos 34, 35, 36 y 38 se refieren a los ciudadanos mexicanos, a sus prerrogativas y sus obligaciones.

El artículo 41 establece las bases para la relación de elecciones libres, auténticas y periódicas a efecto de lograr la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La base primera del mencionado artículo reglamenta a los partidos políticos como entidades de interés público.

La base segunda señala los derechos de los partidos a los medios de comunicación social y al financiamiento de sus actividades.

La base tercera reglamenta la organización de las elecciones por medio de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral.

La base cuarta establece un Sistema de Medios de impugnación para garantizar los principios de Constitucionalidad y Legalidad de los acuerdos y resoluciones electorales.

Los artículos 49 al 70, 73, 74, 80 al 89, se refieren a la llamada División de Poderes Ejecutivo y Legislativo y a la participación del Poder Judicial Federal en las elecciones a través del Tribunal Electoral.

El artículo 94 incorpora al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial Federal.

El artículo 116 prevé la reglamentación de la materia electoral en las entidades federativas.

El artículo 122 reglamenta la organización política del Distrito Federal e introduce la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su base segunda.

El artículo 130 norma la llamada "separación del Estado y las Iglesias", que constituye en realidad una separación de las jerarquías eclesiásticas y el gobierno, considerando que dentro del Estado se incluye a la población y dentro de las Iglesias se insertan los creyentes de determinada religión.

También señala este artículo Constitucional que los ministros de Cultos no podrán desempeñar puestos públicos y como ciudadanos tendrán el derecho a votar pero no a ser votados; señala además, que los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidatos, partidos o asociación política alguna.

En lo relativo a la Legislación Aplicable, cabe mencionar que de conformidad con las reformas y adiciones a la legislación electoral derivadas de la modificación Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Noviembre de 1996, es aplicable a la materia electoral, los siguientes ordenamientos:

- 1) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE);
- 2) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME);
- 3) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral (ESPE);

4) El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal por lo que corresponde a las disposiciones aplicables en Materia Electoral (COPE);

5) El Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (MOP-FEPADE);

6) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en cuanto a lo relativo a las disposiciones en Materia Electoral (LOPGR);

7) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a las disposiciones en Materia Electoral (LOGEUM);

8) El Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política, y;

9) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990 y modificado sustancialmente por reformas publicadas el 22 de Agosto y el 22 de Noviembre de 1996. Está integrado por libros en los cuales se reglamenta la materia electoral.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue adicionada con el Título décimo primero que reglamenta el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, también fue modificado el Título primero, el cual señala que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por el Tribunal Electoral en lo que aquél le compete en virtud de la materia que nos ocupa. Fueron reformados además el Título Segundo y el Título Sexto. Estas reformas y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Agosto de 1996.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral sigue vigente según el artículo Transitorio décimo primero de la reforma publicada el 22 de Noviembre de 1996. Este se integra por nueve títulos y los correspondientes artículos transitorios.

La reforma electoral de 1996 crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que se integra por cinco libros, el primero hace referencia al Sistema de Medios de Impugnación, el segundo a los Medios de Impugnación y a las nulidades en materia electoral federal, el tercero, reglamenta el Juicio para la protección de los Derechos Políticos Electorales del ciudadano; el cuarto se refiere al Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el quinto reglamenta el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal vigente, incluye en el Título vigésimo cuarto, a los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos en los artículos 401 al 413.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Agosto de 1996, incluye la materia electoral en sus artículos 1, 2, 3, 12, 13 y 56. En la materia que es objeto de nuestro estudio se inserta el Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

El Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales se integra por nueve artículos y fue aprobado por el Consejo General del IFE el 21 de Febrero de 1997.

3.3.2 El Marco Jurídico Electoral en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal

Para la regulación constitucional electoral de las entidades federativas denominadas también Estados o partes de la Federación, es aplicable el artículo 116 Constitucional y para el Distrito Federal se aplica el artículo 122 del mismo Supremo Ordenamiento.

El artículo 116 señala que: *El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.*

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes; y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen sus leyes.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deben reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del Artículo 95 de esta

Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y propiedad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. *Las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electora garantizarán que:*

a) *Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;*

b) *En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean propios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;*

c) *Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*

d) *Se establezca un sistema de Medios de Impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de la legalidad,-*

e) *Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;*

f) *De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;*

g) *Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;*

h) *Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los*

procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. *Las Constituciones y Leyes de los Estados, podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

VI. *Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y,*

VII. *La Federación y los Estados, en los términos de Ley podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Como puede observarse, esta disposición prevé todo lo relacionado a las autoridades federativas en materia político-electoral.

Señala que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, sin embargo se establecen lineamientos generales para su organización.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realizarán en los términos que disponga la legislación electoral respectiva, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Se prevé la posibilidad de que las Constituciones y Leyes de los Estados instituyan tribunales dotados de plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Así, entonces, el artículo 122 consagra: Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una

circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones:

A) Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, someterá a la consideración del Presidente de la República, la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y,

V. Las demás atribuciones que señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años pro voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución.

II. Los requisitos para ser Diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser Diputado Federal. Serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 64 y 77 fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación, deberá:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) *Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.*

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de Noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de Diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) *Revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los*

critérios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal, suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al f) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y otra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3° de esta Constitución.

m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) *Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para el Distrito Federal;*

ñ) *Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y,*

o) *Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.*

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de Diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar. ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto

que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado el despacho, el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine él en el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo, se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrán hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no

estén previstas de manera Distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y,

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre., secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA. *Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:*

I. Para ser Magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros, deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados y durarán cinco años en sus cargos; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo designará a los Jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios. Así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los Tribunales de Justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva, determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 15 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo al mando directo de la fuerza pública, se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y

seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir conventos para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de conventos, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras de prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y,

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados, se aplicará para las autoridades del Distrito Federal.

Este artículo fue modificado en su totalidad por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996.

Señala como autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Se establecen las bases para la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

Ahora bien, de conformidad a su ámbito de competencia, cada una de las entidades federativas tienen su propia legislación y sus propias instituciones sobre la materia que nos ocupa.

De diversas formas se han denominado a la legislación que reglamenta la organización de la elecciones, así como la jurisdicción, la acción y el proceso jurisdiccional electoral.

En relación a la institución encargada de organizar las elecciones por lo general ha sido designado como Consejo Electoral o Consejo Estatal de Elecciones o bien, más comúnmente, Instituto Electoral Estatal.

En cuanto al Organismo Jurisdiccional encargado de resolver las controversias electorales, en la mayoría de los Estados ha sido denominado como Tribunal Electoral o bien, Tribunal Estatal Electoral.

En lo que se refiere a la legislación aplicable a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los diputados de la Asamblea, son aplicables transitoriamente las disposiciones procedentes del COFIPE, conforme al artículo transitorio vigésimo del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de este ordenamiento publicado en el Diario

Oficial de la Federación, el 22 de Noviembre de 1996, el cual señala que: *El libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, continuará en vigor exclusivamente para efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral de que se trata.*

3.4 Reformas a los Órganos Electorales.

La búsqueda de la imparcialidad, de un arbitraje y unos procedimientos claros e incontrovertibles, ha sido uno de los objetivos fundamentales de la discusión electoral en México. Desde hace cuando menos 20 años, las instancias responsables de organizar las elecciones federales han estado en el centro del litigio político y de la construcción institucional electoral.

Desde 1977, con la reforma política, el debate sobre los órganos y los procedimientos electorales quedó abierto. En las elecciones subsecuentes el reclamo cobró relevancia dada una serie de decisiones parciales y de gestiones opacas (a nivel federal y local) que lo convirtieron en un eje fundamental de la agenda por unas elecciones confiables.

Así en 1987 se escenificaron una de las reformas más controvertidas: entonces se introduce el criterio de representación proporcional, para los partidos políticos, en la constitución misma de los órganos electorales.

Posteriormente el 15 de agosto de 1990, se emite el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plantea un cambio importante en la forma de concebir la institución que organiza las elecciones; ya no una instancia subsidiaria de la Secretaría de Gobernación, sino, según la Constitución, un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios. Así nace el Instituto Federal Electoral (IFE). Su creación está contenida en el artículo 41 constitucional: *organizar las elecciones es una función estatal a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos.*

Las facultades del organismo electoral fueron ampliadas considerablemente:

- 1) elaborar el padrón electoral;
- 2) preparar la jornada electoral;
- 3) realizar escrutinio, cómputo y otorgamiento de constancias;
- 4) tener a su cargo la capacitación electoral y la educación cívica;
- 5) impresión de material electoral;
- 6) atención a los derechos y prerrogativas de los partidos.

Como se observa, crecen las funciones y crece también su especialización. Para ello se crearía un Servicio Profesional Electoral, cuerpo nacional responsable de organizar las elecciones. Esto es muy importante, porque sintetiza muy bien la lógica de construcción y de operación del IFE: las elecciones deben ser instrumentadas por personal dedicado exclusivamente a leerlas, sometido a evaluación sistemática y especializado en sus tareas y funciones.

La creación del IFE, por su estructura y modo de funcionamiento, permitió una operación política de la mayor importancia: la progresiva incorporación de los partidos en cada uno de los eslabones y en cada una de las decisiones de la organización electoral, posibilitando su seguimiento, Devaluación y monitoreo político. La creación del IFE, abrió las compuertas de la organización electoral a los partidos políticos- el aprendizaje realizado por ellos ahí es uno de los insumos más importantes de la vida electoral mexicana y, es por ello, una causa promotora de nuevos cambios electorales.

Ahora, cabe señalar un hecho político relevante: la autonomía de las instancias electorales y el diseño de la institución fue uno de los acuerdos fundamentales, tal vez el más sólido, entre los actores políticos en el proceso de reforma de 1996. El debate de los últimos nueve años había logrado conformar un importante acuerdo, al menos en los siguientes renglones:

- El órgano electoral debe procurar el máximo equilibrio político de modo tal que sus decisiones sean expresión de acuerdos y pactos entre posiciones distintas;

- Un menor peso de los partidos políticos para una mayor neutralidad política de sus decisiones; sin embargo, en el mediano plano su presencia sigue siendo necesaria porque ejercen una profunda tarea supervisora y fiscalizadora de todos los eslabones de la organización electoral.

Como consecuencia, debe procurarse que el peso fundamental del arbitraje recaiga en figuras no partidistas, pero que gocen de la confianza de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión.

De lo anterior, se lograba apartar al Secretario de Gobernación del órgano electoral, de modo que su autonomía sea plena y no haya espacio para interferencias ni sospechas de su trabajo. Esto fue una consecuencia lógica y madura del proceso de reforma política que hemos vivido: una separación se había convertido en un paso simbólico fundamental.

Otra contribución reformista fue la de la presencia del Poder Legislativo porque está en su naturaleza ser un poder plural, depositario de la diversa voluntad popular. La alta representatividad del Congreso no sólo fue trasladada a la máxima Instancia electoral, sino que además, y por ello mismo, se convirtió en una nueva condición de su equilibrio interno.

Preeminencia de consejeros electorales, la omisión del Ejecutivo y la permanencia del Legislativo y de los representantes de los partidos políticos, fueron tres componentes clave que asumió la nueva composición del órgano electoral. Luego de esta explicación de orden general, podemos ir ya a su revisión puntual.

Con la reforma se da un giro central a la noción de lo que el IFE es y debe ser: una institución autónoma e independiente, por lo cual se suprimió toda participación o representación del Poder Ejecutivo en su conformación. El párrafo III del artículo 41 Constitucional dice ahora: *La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que señala la ley.*

Hasta Noviembre de 1996, los órganos centrales del IFE eran: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Ahora se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Queda suprimida la instancia de la Dirección General.

El objetivo del órgano colegiado superior (el Consejo General), es el de *vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del instituto.*

La Presidencia de esa estructura es detectada por el Consejero Presidente, quien debe ser electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios.

El Secretario Ejecutivo debe ser electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Anteriormente, el máximo órgano de dirección del IFE, estaba constituido por 11 consejeros con derecho a voz y voto: el presidente del Consejo, Secretario de Gobernación, que representaba al Poder Ejecutivo; cuatro consejeros del Poder Legislativo y seis consejeros ciudadanos. Al propio tiempo, cada partido político nacional tenía derecho a designar un representante con voz pero sin voto.

La reforma reduce el número de consejeros con derecho a voz y voto; sólo gozan de esa facultad nueve miembros que son: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Al igual que el Consejero Presidente, los

Consejeros Electorales, deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Durarán en el cargo siete años y también podrán ser reelectos.

La Constitución opta por mantener la presencia de consejeros del Poder Legislativo, pero ahora habrá uno por cada grupo parlamentario con representación en el Congreso, con derecho a voz pero sin voto. Asimismo, los partidos políticos nacionales mantienen su derecho a votar un representante por igual con voz pero sin voto.

El Secretario Ejecutivo del IFE es otra figura concurrente en el Consejo General; su presencia le da voz pero no voto. De tal suerte, el Consejo General queda constituido por: ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente (con voz y voto), el Secretario Ejecutivo (con voz), los representantes del Poder Legislativo, uno por cada partido con representación en el Congreso de la Unión (sin voto) y los representantes de los partidos políticos PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PPS, PDM Y PC (sin voto). En total, el Consejo que organizó las elecciones de 1997 quedó compuesto por 22 miembros.

En una de sus novedades institucionales y operativas más importantes, el Código Electoral dispone la creación de las siguientes comisiones permanentes, mismas que deben ser integradas exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión.

- Organización Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación electoral y educación cívica.

Con lo anterior, la rama colegiada se hace ahora de más instrumentos para supervisar y seguir el trabajo de la rama ejecutiva.

El nuevo esquema de organización y funcionamiento del IFE ha propiciado el fortalecimiento de las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección, por lo tanto, el código ha permitido que se amplíe y redefina la esfera de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de dirección.

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas en relación con el Consejo General, vale la pena subrayar las siguientes:

- 1) Designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales;
- 2) Designar a los consejeros electorales que integran los Consejos Locales;
- 3) Resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de las agrupaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos;

4) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en las elecciones de Senadores y Diputados (anteriormente determinaba directamente sólo el de la elección presidencial);

5) Registrar las candidaturas de Senadores por el principio de representación proporcional, realizar el cómputo de estas elecciones y hacer su declaración de validez, así como determinar su asignación por cada partido político y otorgar las constancias respectivas;

6) Fijar las políticas y programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Las atribuciones del Presidente del Consejo, están acotadas por la dinámica colegiada a que la nueva estructura lo obliga. Las atribuciones propias del Consejero Presidente (establecidas en el artículo 83 del COFIPE) son:

a) Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;

b) Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto;

c) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;

d) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;

e) Proponer al Consejo General el nombramiento del secretario ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, respectivamente;

f) Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a quien substanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo;

g) Proponer anualmente al Consejo General, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación;

h) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;

i) Recibir de los partidos políticos nacionales, las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;

j) Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma,

k) Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias

electorales el día de la jornada electoral y difundirlos cuando así lo autorice el Consejo General,

i) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativo y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral,

m) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales,

n) Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto.

o) Ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; y las demás que le confiera el Código Electoral.

De hecho, esa figura quiere expresar y sintetizar el acercamiento de dos estructuras que hasta entonces habían funcionado claramente separadas. Ahora el Consejero Presidente, encabeza el máximo órgano colegiado (El Consejo General) al mismo tiempo que preside el máximo órgano ejecutivo (la Junta General Ejecutiva).

La Junta General Ejecutiva es la máxima instancia operativo del IFE. Se trata de los profesionales que construyen todas las piezas y los eslabones de la organización electoral. Está compuesta por ocho personas: el Consejero

Presidente (que la encabeza), el Secretario Ejecutivo, el Director Ejecutivo del Registro Federal Electoral, el de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el de la Dirección de Administración.

Si bien el Secretario Ejecutivo y todos los directores son propuestos por el presidente, los consejeros electorales deben votarlos y elegirlos por las dos terceras partes en el Consejo General.

La Junta General Ejecutiva propone para su evaluación, modificación y ratificación del Consejo General, aquéllas políticas y programas generales del IFE. Esto hace parte del esquema de fortalecimiento del propio Consejo General.

El secretario ejecutivo tiene como funciones coordinar la Junta General Ejecutiva; conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Su posición es ocupada por siete años, y sus atribuciones incluyen algunas de las que le correspondían con anterioridad al Director General y al Secretario General, así como algunas otras que corresponden a la especificidad del nuevo cargo. Según la ley en su artículo 89, son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

- a) Representar legalmente al Instituto;
- b) Actuar como secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral con voz, pero sin voto;
- c) Cumplir los acuerdos del Consejo General;

d) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General, los asuntos de su competencia;

e) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo;

f) Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

g) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto, conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;

h) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;

i) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

j) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata, en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para tal efecto se dispondrá de un sistema de información para recabar los

resultados preliminares. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;

k) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;

i) Recibir los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al presidente del Consejo General sobre los mismos;

m) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva, o en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;

n) Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el consejero presidente;

o) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General,

p) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares;

q) Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;

r) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto del calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas;

s) Expedir las certificaciones que se requieran; y

t) Las demás que le encomienden el Consejo General, su presidente, la Junta General Ejecutiva y el Código Electoral.

Por otra parte, están los cuerpos intermedios o "desconcentrados", es decir, aquellas estructuras que en los 32 entidades y los 300 distritos electorales administran y construyen la elección; ellos también vivieron importantes modificaciones.

A raíz de las modificaciones en el Código Electoral, cada uno de los 32 consejos se conforman como sigue:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General (quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local);

- Seis Consejeros Electorales, designados por mayoría absoluta del Consejo General (de entre las propuestas realizadas por el Consejero Presidente o los Consejeros Electorales del propio Consejo General);

- Un representante por igual a cada partido político nacional con voz, pero sin voto. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la respectiva Junta Local concurrían a las sesiones con voz, pero sin voto. El Vocal Secretario de igual manera, tendrá derecho a voz, pero no a voto.

Cada uno de los 32 Consejos Locales conserva la atribución de designar a los ahora Consejeros Electorales de los Consejos Distritales, sólo que las propuestas ya no serán presentadas por la junta Local Ejecutiva, sino por los propios Consejeros Electorales Locales.

Los Consejos Locales asumen además, las siguientes facultades: efectuar el cómputo de la elección de senadores a nivel de entidad federativo y dar a conocer los resultados correspondientes, así como nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Pero también pierden una atribución importante y es la de aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de senadores; dicha medida queda en manos del Consejo General.

Abajo de los órganos desconcentrados intermedios, están los 300 Consejos Distritales, encargados de implementar la organización de la elección en el sitio mismo en que será llevada a cabo; les compete entre muchas otras funciones:

- Vigilar la observancia de la ley electoral y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

- Designar en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión;

- Determinar número y ubicación de las casillas, sortear a los funcionarios de casilla, que se harán cargo de ellas el día de la elección;

- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados;

- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos para la jornada electoral;

- Acreditar a ciudadanos u organizaciones para participar como observadores electorales;

- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones para Diputados por ambos principios, y de Senadores por mayoría relativa y de representación proporcional;

- Realizar el cómputo distrital para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas en el proceso electoral, entre otras tantas.

Con las reformas en concreto, los Consejos Distritales se integran de la siguiente manera:

- Un Consejero Presidente (designado por el Consejo General) quien fungirá como Vocal Ejecutivo Distrital;

- Seis consejeros electorales (designados por mayoría absoluta del Consejo Local de entre las propuestas presentadas por el Consejero Presidente a los Consejeros Electorales de ese mismo Consejo);

- Un representante por igual de cada partido político nacional, con voz pero sin voto.

- Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

Como se puede apreciar, la construcción de los órganos electorales es un proceso gobernado por un mecanismo de cascada: el Congreso de la Unión nombra a los consejeros electorales y al consejero presidente del Consejo General y lo debe de elegir al menos por dos terceras partes de sus miembros presentes; el Consejo General nombra a los 32 Consejos Locales, y éstos a los 300 Consejos Distritales, lo cual supone deliberaciones y negociaciones sucesivas de la autoridad electoral y los partidos políticos. Es un proceso sumamente intrincado pero que trata de construir la confianza en cada uno de los organismos cuya responsabilidad es administrar y ejecutar todo el proceso de la contienda electoral.

3.5 Las Modificaciones en Materia de Procedimientos Electorales.

La jornada electoral concentra y pone en movimiento en unas cuantas horas, todos los esfuerzos y todos los mecanismos construidos durante meses. Así, la casilla se convierte en el lugar vital, el depósito donde se recibe la voluntad ciudadana. Apenas necesita explicación la relevancia que adquieren los ciudadanos encargados de las casillas y de garantizar que todos los procedimientos sean cumplidos puntualmente, lo mismo para el ejercicio del sufragio que para el cómputo de votos o para el traslado de los paquetes electorales a sus respectivos distritos.

Es tan importante la figura de los funcionarios de las mesas directivas de casilla que para su nombramiento, el COFIPE, establece que dichas mesas, integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes, fuesen nombrados bajo un procedimiento que resultaba novedoso:

- a) Las juntas Distritales ejecutivas insaculan de las listas nominales de electores a 20 % de los ciudadanos de cada sección;
- b) Las juntas hacen una primera evaluación de los insaculados para seleccionar a los que resulten con un mejor perfil, relacionado sobre todo con su nivel educativo;
- c) A los seleccionados se les imparte un curso de capacitación;

d) Las juntas ejecutivas, luego del curso, evalúan a los ciudadanos que los hayan tomado;

e) Las juntas integran entonces las mesas directivas con "los ciudadanos idóneos" a más tardar la última semana de junio.

Esta fórmula que combina sorteo, capacitación y designación conforme a evaluación, resultaba muy superior desde el punto de vista de la imparcialidad, en comparación con la utilizada en el pasado. En adelante, el sorteo se convertía en garante de la objetividad de quienes llegaran a ser funcionarios de casilla. Esta fórmula presentó tal éxito que la reforma de 1996 decidió volverla obligatoria e imprimirla en la ley. De esa manera, Las Juntas Distritales Ejecutivas insacularán de la lista nominal de electores a 10 % de los ciudadanos que viven en cada sección electoral (el universo de sorteados serán los nacidos en un mes de] calendario que será también sorteado en el Consejo General). A los ciudadanos que resultan seleccionados se les convoca a un primer curso de capacitación en materia electoral;

El tercer paso es la evaluación que las Juntas Distritales harán para verificar si esos ciudadanos cuentan con las capacidades y los requisitos de ley. Los ciudadanos que no cumplan con esas exigencias, no entrarán ya al segundo sorteo. Luego las Juntas Distritales elaboran una lista con los candidatos viables; y los Consejos Locales procederán a hacer la segunda insaculación. Con ese universo definitivo, las juntas proceden a designar a los más idóneos en los cargos de presidente, secretario y dos escrutadores, respectivamente, además de nombrar a tres ggsuplentes generales", que fungirán como funcionarios en caso de que alguno de los designados no asista el día de la elección.

Con relación a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, haremos mención que dos innovaciones hacen parte del artículo 198 del COFIPE: por una parte, posibilita y especifica el tamaño y tipo de distintivo que los representantes de los partidos podrán llevar en la casilla el día de la elección (y que se distinguirá de su propaganda de campaña). Y por otra parte, y por cierto más importante, el párrafo cuarto de ese artículo especifica con claridad que dichos representantes tienen derecho a recibir una copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla por sus funcionarios. Esta medida hace totalmente viable la obtención por cada partido de la información, detallada, casilla por casilla, y sus posibles impugnaciones y recursos legales.

Lo que fue un acuerdo del Consejo General en 1994, también fue trasladado a la ley: las boletas que son utilizadas para la emisión del voto, estarán todas adheridas a un talón foliado con el objeto de facilitar su control.

La lista nominal con fotografía que constituye el padrón electoral, cuenta con una base informática tal, que permite no solamente contar con una credencial para votar con fotografía, sino también imprimir esa misma fotografía en la lista nominal que es utilizada por los presidentes de casilla el día de la elección.

El artículo 241 del COFIPE reglamenta la actividad y crea la figura de los "asistentes electorales" cuyo propósito es el de auxiliar a las Juntas y Consejos Distritales en trabajos tales como la recepción y distribución de la documentación y de los materiales electorales y la verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla.

En el artículo 190 del COFIPE se agregan algunas disposiciones y precisiones para que instituciones o personas físicas puedan llevar a cabo encuestas o muestreos acerca de la preferencia política de los ciudadanos o acerca de las tendencias electorales; deben someterse a los criterios generales, de carácter científico, que disponga el Consejo General del IFE.

3.6 Reformas en Materia de Financiamiento.

A nivel general, tres eran los grandes objetivos que, según los dirigentes partidistas, debía encarar la reforma electoral en este apartado:

1) "Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder (económico, social, institucional);

2) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se conviertan en un elemento que fomente una mejor competencia política, y;

3) Finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público".¹⁵

¹⁵ José Woldenberg, *El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo*, P. 335

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultaban indispensables en el ámbito jurídico: el primero es el compromiso de Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes, públicas y por fórmulas claramente predeterminadas; y en segundo lugar, que esta asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea convertido en un factor de competitividad.

Un elemento de mucha importancia, rescatado por la reforma es la existencia de topes a los gastos de campaña de los partidos; así se mantuvo firme la idea de una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se encuentran las rigurosas restricciones de transferencia paraestatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas, así como la regulación de las aportaciones privadas, de militares, simpatizantes u organismos externos y la eliminación de contribuciones anónimas, todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos hacia poderes particulares o corporativos.

En relación con lo anterior, el artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado. El párrafo segundo de este artículo señala: *La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.*

La introducción del criterio de equidad a nivel constitucional tuvo varias traducciones prácticas a nivel jurídico, plasmadas a lo largo de los artículos 49, 49A y 49B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La ley comienza ratificando que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley. Para ello se redefinieron las modalidades de financiamiento público; si en el código anterior a la reforma los rubros a que tenían acceso los partidos políticos eran cinco (por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado a las contribuciones del legislador, por actividades específicas, y para el desarrollo de los partidos políticos), ahora el flujo de recursos públicos quedó comprendido en tres modalidades:

1) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.

2) Para gastos de campaña; para estos efectos a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

3) Para actividades específicas como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas

editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

Lo más importante de estas modificaciones, sin embargo, no está en la nueva clasificación, sino en el monto a asignar y en la manera de distribuir los recursos.

Como nota característica de la manera tan drástica en que el cálculo legal de los recursos públicos destinados a los partidos políticos, hay que señalar que el IFE ministró durante 1994 al conjunto de partidos políticos la cantidad de \$201'308,002.23. Siguiendo el cálculo que señala la ley reformada en 1996, el IFE, determinó en cambio, un monto total igual a \$2,111'493,862.23, que corresponde a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Esto significa que el monto aportado en 1994 representó apenas 16.5% de lo que establece la ley para 1997 en términos reales.

Por su parte, el financiamiento de simpatizantes y de particulares se sujeta a las siguientes reglas:

- 1) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

2) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

3) La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas –anónimas- con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.

5) Se reduce de 90 a 60 días, el plazo requerido para la presentación, tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.

6) Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el nuevo código dispone, entre otras, las siguientes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:

a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes.

b) Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley.

c) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditoría a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.

d) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

e) Presentar al Consejo General, los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones.

f) Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, en su caso, las sanciones que a su juicio procedan.

Cabe destacar que a partir de la reforma, el Consejo General asume la facultad de acordar los topes de gastos de campaña que se aplicaban a todas las elecciones federales para senadores y diputados.

De manera paralela se modifican significativamente las fórmulas de cálculo y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos de campaña en las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados.

Esta fórmula de determinación de topes a los gastos de campaña, constituyen un fruto positivo de la reforma de 1996; siguiendo las indicaciones

de la ley, el 23 de enero de 1997, el Consejo General del IFE, fijó unos topes que son sensiblemente menores a los que fueron establecidos en 1994. Una mirada a los precios corrientes nos informa del descenso; para la elección de 300 diputados uninominales en 1994 se fijó un monto total equivalente a: \$255'067,986.12. En cambio, para la elección de 1997, se fijó un techo global de \$202'827,456.00. La suma era menor incluso si sólo la comparamos con los precios corrientes. Pero si además se aplica el deflector, tomando como año base 1994, tendremos que el gasto por diputado a precios constantes no podrá ser mayor a: \$118'557,082.06 (a precios de 1994, cuando el tope se fijó en los 255 millones de pesos). La reforma a la ley hace posible un descenso real de 54% en el tope global para la elección de diputados. Y algo similar ocurre para la elección de senadores a precios constantes resulta que en 1997, el gasto de campaña por cada senador será 61% más bajo que en 1994.

3.7 Reformas en Materia de Medios de Comunicación.

El título que regula el tema del acceso y financiamiento a la radio y la televisión es el tercero del COFIPE. En el artículo 41 se establece, igual que en la Constitución, que una de sus prerrogativas es: *Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.*

La reforma suprime la disposición que ordenaba el incremento de la duración de los tiempos de transmisiones en periodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y adopta un conjunto

más preciso y equitativo de disposiciones para regular su acceso a la radio y la televisión en períodos electorales.

En su primera parte, la nueva ley regula los tiempos estatales que son transferidos a los partidos políticos, en los siguientes términos:

1) Es el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia que se encargará de difundir los programas en radio y televisión y tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.

2) Respecto del tiempo total que le corresponde al Estado, cada partido disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación. También podrá tener presencia en un programa especial para ser transmitido por radio y televisión, dos veces al mes. Además, los partidos podrán solicitar ser transmitidos en programas de cobertura regional.

Haciendo referencia estadística en particular a las elecciones de 1997, los financiamientos a cada partido, quedaron como sigue: "el PRI obtuvo 437 millones 011,758.70; el PAN 259 millones 956,828.81 y el PRD 194 millones 531,523.70. Los partidos más pequeños alcanzaron montos muy reducidos en comparación con los principales; así de éstos el que alcanzó un monto nada despreciable de 19 millones 689,901.16 fue el PVEM que en virtud de que su campaña la ajustó al principio de preservar la ecología, evitando la propaganda pegada, colgada y pintada, debió tener un gran ahorro, entonces en ese orden de estimación, debió haberlo gastado en otros rubros distintos,

quizá alejados de sus fines electorales, para así comprobar el manejo de los recursos ante la Comisión Fiscalizadora del IFE".¹⁶

El artículo 45, dispone que los guiones técnicos serán presentados por los partidos a la Comisión de Radiodifusión del propio IFE. La misma será la encargada de producirlos.

Por otra parte, la ley impone algunas tentativas y procedimientos importantes para la contratación de espacios en los medios electrónicos; a saber:

1) La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, es responsable de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones.

2) Los programas de los partidos tendrán preferencia en el tiempo estatal, y los concesionarios los deberán transmitir en los horarios de mayor audiencia.

3) Es importante anotar también, que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de partido político por parte de terceros.

4) Asimismo, son los partidos políticos las únicas figuras posibilitadas para contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales.

¹⁶ Raúl Trejo, *Medios y Elecciones en 1994 y 1997*, p. 56

En lo que se refiere a la elección presidencial, el tiempo total de transmisión para todos los partidos será de 250 horas en radio y 200 en televisión. Para los períodos electorales como el de 1997, o sea, elecciones intermedias a las presidenciales, en las que se compite únicamente por la Cámara de Diputados y Senadores, el tiempo total de transmisión será exactamente la mitad de lo señalado en el párrafo anterior; es decir, 125 horas de radio y 100 de televisión.

Una de las innovaciones de la ley, es el establecimiento de spots, en radio y televisión. La ley los llama "promocionales". Se trata de una "bolsa" de tiempo en radio y televisión que el IFE compra a los concesionarios en período electoral. El monto previsto para ello en el pasado proceso federal de 1997 fue de 125 millones de pesos, ya que no debe ser mayor del 12% del financiamiento público determinado para las campañas políticas, en un año de elecciones intermedias.

Asimismo, la ley regula el procedimiento para que los partidos adquieran los tiempos. Independientemente de todo lo anteriormente señalado, el IFE solicita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, su intervención para que los concesionarios o permisionarios de todo el país les proporcionen sus horarios y tarifas disponibles para su contratación por los partidos para dos períodos (Artículo 48 COFIPE) y son a saber:

- 1) del 1o. de febrero al 31 de marzo; y
- 2) del 1o. de abril hasta seis días antes del 6 de julio, es decir, el 30 de junio.

A partir de la información de los concesionarios y funcionarios, el IFE, mediante la Dirección de Prerrogativas, hace un "Catálogo General de Medios

Electrónicos de Radio y Televisión". Lo pone en manos de los partidos y estos manifiestan al IFE qué tiempos y qué espacios tienen interés en adquirir. Es decir, antes de que cada partido recurra ante las televisores o radiodifusoras, debe de manifestarlo ante el propio IFE. Este trámite está diseñado para evitar controversias, es decir, para poder resolver aquellos casos en que dos o más partidos tengan interés por un mismo espacio. En otras palabras, el IFE avisará mediante un oficio, a cada medio de difusión, qué partido está interesado a qué espacio y horario de su programación. Todo este procedimiento, plasmado en el artículo 48, tiene como finalidad lograr que las adquisiciones se hagan guardando orden y sin disputas entre los partidos por un mismo espacio.

El artículo 48, en su párrafo 10, señala que la Comisión de Radiodifusión del IFE (formada por representantes de los partidos políticos), y el director de Prerrogativas y Partidos Políticos sugerirán a la Cámara Nacional de la Industria y la Televisión, *lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión*. Esos lineamientos se refieren a la información que los noticieros vierten de las campañas y los candidatos durante el período electoral. Se trata sobre todo de la percepción que los propios partidos tienen de los medios; como se sienten tratados por los noticieros, y se sugieren algunas líneas que se consideran útiles para encausar la contienda electoral.

De lo anterior, se desprende que en esta contienda, de la vigilancia que ejerció sobre los noticieros televisivos el IFE y organismos no gubernamentales, dieron como resultado un comportamiento de medios un poco más equitativo para todos los partidos, aunque no deja de resaltar el

hecho de que aún así el PRI obtuvo los mayores tiempos y el mejor tratamiento en las notas.

"En un muestreo realizado durante cinco días discontinuos durante cinco semanas continuas a los dos noticieros de mayor audiencia nacional, "24 Horas" y "Hechos"; 24 Horas destinó: 15 minutos con 20 segundos al proceso electoral, y Hechos: 26 minutos y 47 segundos . De este total, los tres principales candidatos obtuvieron en 24 Horas: Alfredo del Mazo (PRI): 2 minutos 16 segundos, Carlos Castillo Peraza (PAN): 1 minuto 26 segundos; y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD): 1 minuto 43 segundos. En el noticiero Hechos, el tiempo se distribuyó así: PRI: 6 minutos 40 segundos; PAN: 3 minutos 50 segundos, y PRD: 2 minutos 42 segundos".¹⁷

Contrariamente al resultado final, por demás adverso, el PRI al iniciar la jornada siempre encabezó los conteos en una proporción de dos a uno. Esto solamente sucedió en los espacios otorgados a cada partido y que se destacó más en 24 Horas puesto que Cárdenas iba punteando según las encuestas realizadas conforme avanzaba el proceso. Así, en lugar de atacarlo se optó por dar menos tiempo y así minimizar la aparición de su figura en la pantalla.

Finalmente, dos de las innovaciones más importantes de la ley puesta en vigor en Noviembre de 1996 consisten en que la Comisión de Radiodifusión,¹ apoyada por la Dirección de Prerrogativas, realice monitoreos muestrales de los noticieros. Es decir, realizará un seguimiento del tiempo asignado y sobre todo de la calidad informativa que los noticieros electrónicos hacen a propósito de las campañas de cada partido político. El resultado de ese monitoreo sistemático se hará público en el Consejo General del IFE.

¹⁷ Raúl Trejo, *Op. Cit.*, P. 68

Y en segundo lugar, en el apartado referido a las disposiciones que regulan las campañas electorales (artículo 186 COFIPE), se reconoce a los partidos políticos, los candidatos y las coaliciones, la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a su actividad o atributos personales. Ambas medidas representan un cambio notable de la ley en relación con los medios, su impacto no es fácilmente previsible pero con ello, se sientan bases sólidas para que en el futuro electoral existan condiciones más justas, equitativas y democráticas en base a la competencia entre partidos.

3.8 Reformas en Materia de Justicia Electoral

Los aspectos relacionados con el tema de la justicia electoral, tales como el Tribunal Electoral, la naturaleza y alcances de los medios de impugnación, la protección constitucional de los derechos políticos, entre otros, sufrieron importantes modificaciones con la reforma de 1996. De hecho, las reformas relativas a este tema, implicaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y derivaron en la creación de un nuevo ordenamiento jurídico en la materia llamado: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Ello indica que la justicia electoral en nuestro país ha adquirido un alto grado de especialización. A lo largo del tiempo se han perfeccionado los órganos responsables de su impartición, se han modificado los procedimientos y se ha ampliado el ámbito de su aplicación.

Esta situación responde a diversos factores pero, en el fondo, se explica por la necesidad política de inyectar credibilidad a los resultados electorales, para lo cual es necesario contar con un mecanismo jurídico capaz de ofrecer un cauce a las más diversas impugnaciones y recursos. Es decir, nuestra tradición electoral no solamente exige reglas electorales que permitan la organización de procesos democráticos, sino que demanda mecanismos para garantizar que las autoridades electorales limiten su actuación en la aplicación de esas normas jurídicas.

Si bien es cierto, que el principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 Constitucional, debe regir la actuación de todas las autoridades, cuando se trata de autoridades electorales su importancia adquiere un doble significado. No solamente representa una garantía de certeza jurídica para los gobernantes, sino que además constituye un factor de gran importancia política, sin embargo, en todas las materias jurídicas, con excepción de la electoral, los gobernados cuentan con un recurso de protección constitucional conocido como juicio de amparo o juicio de garantías para los casos en que las autoridades ignoren el principio de legalidad; de esta forma, la materia electoral es la única en la cual, históricamente, los gobernados se han encontrado desprotegidos frente a los actos de autoridad.

En este contexto, nuestra Constitución Política hace explícito el principio de legalidad en materia electoral. En el artículo 41 Constitucional se establece que los principios rectores de *la función estatal de organizar las elecciones serán los de objetividad, imparcialidad, certeza, independencia y legalidad*. De esta forma, la Constitución subraya la importancia de que las autoridades electorales se desempeñen con estricto apego a la ley.

De esta forma, entendemos que el tema de la justicia electoral abarca los aspectos relacionados con el órgano responsable de su impartición y con los procedimientos correspondientes, así como los mecanismos jurídicos necesarios para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los actos de autoridad.

Así pues, resulta evidente que los aspectos que cobraron mayor importancia en relación con el tema de justicia electoral, después de los comicios de 1994 y de la reforma electoral que comentamos, fueron en términos generales, los siguientes:

- 1) Revisar la estructura del órgano encargado de impartir justicia electoral;
- 2) Revisar la fórmula de integración del órgano en cuestión;
- 3) Revisar las reglas y los procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contencioso-electorales;
- 4) Establecer mecanismos de control constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral; y
- 5) Establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.

Así tenemos que con la reforma electoral de 1996, el tema de la justicia electoral fue objeto de múltiples modificaciones. En primera instancia, las referencias constitucionales al órgano responsable de esta importante labor

dejaron de formar parte del artículo 41 Constitucional. En esta disposición solamente se establecieron algunos lineamientos generales que evidencian la profundidad de las reformas en este tema y que por ello las transcribimos a continuación. En el artículo 41 en su fracción IV se establece que: *Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral, la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.*

La redacción del texto constitucional no deja lugar a dudas, en el sentido de que el nuevo sistema de impugnaciones tienen por objeto garantizar, tanto la legalidad como la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. Asimismo, sin que las resoluciones a dichos medios de impugnación pierdan el carácter de definitivas, se busca garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. Por último, estas disposiciones generales establecen que la interposición de los recursos, no tendrá como consecuencia la suspensión del acto impugnado, lo que sin duda responde a la propia naturaleza de las actividades de las autoridades electorales.

Por supuesto, el Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral que resultó de la reforma de 1996 y al que se hace referencia en estas líneas del artículo 41 Constitucional, tuvo como consecuencia

modificaciones a diversos artículos de nuestra Constitución Política y a diversos ordenamientos secundarios. Toca ahora, revisar los aspectos más importantes de dicha reforma siguiendo un orden lógico que se adecua a la estructura de este análisis. En primer lugar revisaremos las modificaciones a la organización, naturaleza y funcionamiento del órgano encargado de impartir justicia electoral, después analizaremos los recursos y procedimientos en la materia para, en una tercera instancia, revisar los juicios especiales relacionados con el control de constitucionalidad en materia electoral y con la protección a los derechos políticos. Por supuesto, en todos los casos mencionaremos las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Respecto al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), lo primero que debemos mencionar es que con la reforma electoral de 1996, se terminó con la idea de que el Poder Judicial debe permanecer alejado de los asuntos electorales. Si bien la reforma no modificó las facultades de la Suprema Corte respecto a este tema, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en un órgano especializado de ese poder y dejando su naturaleza autónoma. Así pues el nuevo Tribunal Electoral se convirtió en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en todo el país, salvo en los casos de las acciones de inconstitucionalidad. La regulación constitucional de este nuevo órgano en materia electoral se estableció en el artículo 99 de nuestra Constitución Política y la reglamentación de su organización y estructura, se delegó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por mandato constitucional, el Tribunal Electoral quedó conformado por una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales de entre los

cuales se nombra al Presidente del Tribunal, y por cinco salas regionales integradas por tres magistrados cada una. Cabe señalar que todos los magistrados del Tribunal, son nombrados por el voto de dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, se erradicó la participación del Poder Ejecutivo en la integración del Tribunal.

De lo anteriormente señalado, se desprende que la Sala Superior del Tribunal Electoral se integra por siete magistrados nombrados para un período de 10 años, siguiendo el procedimiento que establece la Constitución. La sede de esta Sala Superior, que por cierto es de carácter permanente como lo era la del TRIFE, será el Distrito Federal.

La Sala Superior, por mandato constitucional, después de la reforma en análisis, tendrá la facultad que históricamente correspondió al Colegio Electoral de formular la declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. Anteriormente esta declaración consistía en un solo acto conocido como calificación de la elección, pero ahora que el responsable, ya no es un órgano de carácter político, sino de carácter jurisdiccional, se trata de dos declaraciones distintas: una de validez de la elección y otra de Presidente electo. Esta situación que tendrá lugar, por primera vez, en la elección presidencial del año 2000 representa un avance muy significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que los colegios electorales de 1988 y 1994, mostraron muchas limitaciones.

La incapacidad que caracterizó a ambos colegios para entrar en el fondo del asunto y para mantener una posición imparcial elevada de lineamientos partidistas que predeterminaran la discusión, será superada por

una vía jurisdiccional especializada que atienda a razonamientos jurídicos y no a posiciones políticas. Por supuesto, que esta situación trajo como consecuencia una modificación al artículo 74 Constitucional, en el que anteriormente se consagraba la existencia del Colegio Electoral, y en el que ahora se señala que a la Cámara de Diputados, únicamente corresponde: *Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República, la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* No debemos perder de vista la importancia de lo anterior, ya que si bien en la elección de 1994, ya no existió la calificación por parte de los diputados de su propia elección, siguió siendo el Colegio Electoral, el responsable de calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, siguió siendo un acto netamente político; con la reforma de 1996, esta situación cambió sustancialmente, y para el año 2000 la elección de Presidente será calificada íntegramente por el órgano encargado de la justicia electoral.

Sobre las Salas Regionales, tenemos que éstas operarán durante los procesos electorales federales y entrarán en receso al finalizar los mismos. Es decir, no dejarán de existir cuando no haya procesos electorales, su integración seguirá vigente, pero no sesionarán durante esos períodos. Cada una de estas salas se integrará por tres Magistrados Electorales; asimismo, cada sala elegirá a su Presidente, de entre los Magistrados Electorales que la integran, para cada período en que deban funcionar.

Las Sedes de estas Salas Regionales serán las cinco ciudades del país designadas como cabeceras de cada una de las Circunscripciones Plurinominales en que se divide el país; es decir, habrá Salas Regionales en el Distrito Federal, en Toluca, en Guadalajara, en Jalapa y en Monterrey.

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

Las disposiciones relativas a los diferentes medios de impugnación en materia electoral, anteriormente estaban contenidas en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, con la reforma de 1996, el legislador determinó la creación de una ley especial en la materia. Así pues, el 22 de Noviembre de ese año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que por obviedad en el abundamiento del estudio de su integración, nos vamos a constreñir a señalar únicamente los libros que la componen y que a saber son:

PRIMERO: Relativo al *Sistema de Medios de Impugnación*.

SEGUNDO: Relativo a *Los Medios de Impugnación y las Nulidades en materia Electoral Federal*.

TERCERO: Que se refiere al *Juicio para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*.

CUARTO: *Atiende al Juicio de Revisión Constitucional Electoral; y*

QUINTO: Que trata del *Juicio para dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral*.

Se trata de una ley de orden público, de observancia general en toda la República Mexicana, que reglamenta las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 60 Constitucionales, así como las del Artículo 99 de la propia Constitución, en lo relativo a las facultades del Tribunal Electoral.

Esta nueva legislación se integra al conjunto normativo que regula la materia electoral, y tiene por objeto establecer los mecanismos jurídicos para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Asimismo, cabe señalar que al igual que en la anterior legislación de la materia, actualmente existen cuatro recursos en materia electoral:

- a) Revisión,
- b) Apelación,
- c) Juicio de Inconformidad, y
- d) Recurso de Reconsideración.

Sin embargo, a diferencia de la legislación anterior, en la nueva ley se contemplan, como parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral, al juicio de protección de los derechos políticos-electorales, al juicio de Revisión Constitucional Electoral y al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Asimismo, se reglamentan los aspectos propios de esta clase de ordenamientos, es decir, los relativos a las formalidades que deben satisfacer los diferentes medios de impugnación, así como los relacionados con la personaría, la improcedencia, el sobreseimiento, los medios de prueba, los

trámites, la substanciación, las notificaciones y en sí, todos los aspectos relacionados con el desarrollo procesal.

Cabe mencionar que, en congruencia con las reformas constitucionales, la ley de la materia señala que la interposición de los diferentes medios de impugnación, en ningún caso producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. De esta forma se garantiza el buen desarrollo de los procesos electorales, independientemente de la interposición de recursos por parte de los partidos, candidatos o ciudadanos en general.

CAPÍTULO IV.
EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Antecedentes Histórico-Electorales

Desde el año de 1928 en que el Presidente Alvaro Obregón suprimió el régimen municipal del Distrito Federal (D.F.), por haber nacido incompleto, inconsistente, y por lo mismo, autónomo únicamente en teoría, los ciudadanos del Distrito Federal, se han visto imposibilitados para elegir a sus gobernantes. La creación del Departamento del Distrito Federal, y de las delegaciones políticas tuvieron por objeto facilitar a los Poderes Federales, particularmente al Presidente de la República, la acción de gobierno en la capital del país, sin necesidad de contar con autoridades locales elegidas por el voto de los capitalinos, ya que se prevenía que su coexistencia podría ser contradictoria y generar conflictos improductivos.

En este contexto, a lo largo de los años, se han implementado en el D.F. diversas instancias para dar cause a la participación ciudadana en algunas tareas, pero hasta 1996 no se habían reconocido a plenitud los derechos políticos de los capitalinos, ya que no podían elegir a sus gobernantes. Así pues, instancias como el Consejo Consultivo en 1929, las Juntas de Vecinos en 1970, los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes en 1978, la elección de los Presidentes de algunos órganos vecinales en 1980, los Consejos de Ciudadanos de 1995 y la propia Asamblea de Representantes, que desde su creación con la reforma de 1989-1990, ha sido objeto de múltiples reformas que la acercan, cada vez más, a la figura de un Congreso Local, son los antecedentes de la reforma, la de 1996, en la que se reconoce

a los ciudadanos de la capital del país, su legítimo derecho a elegir a sus gobernantes.

Las reformas al artículo 122 de la Constitución, que serán complementadas con futuras modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se insertan en el complejo proceso de democratización de nuestro país y tienen un importante significado no sólo para el Distrito Federal, sino para todo nuestro sistema político.

4.2 La Reforma Jurídico-Política de 1996

La Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Agosto de 1996, modificó sustancialmente la organización del gobierno del Distrito Federal. El artículo 122 de la Constitución sufrió profundos cambios de forma y de fondo, algunos de los cuales, tienen importantes aplicaciones de carácter electoral.

Hasta 1996 el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal (Asamblea de Representantes, Regente del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia). Con la Reforma Constitucional de ese año, el gobierno de esta importante entidad está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Así, tenemos que después de la reforma, los órganos de gobierno locales, ya no operan como herramientas de los Poderes de la Unión para gobernar al D.F., sino que por sí solos, en coordinación con los Poderes Federales, tienen a su cargo el gobierno de la capital del país.

Antes de la Reforma Constitucional, el encargado de las funciones ejecutivas en el D.F., era el Regente del Distrito Federal, nombrado por el Presidente de la República. A partir de 1997, el funcionario encargado del *ejecutivo y la administración pública en la entidad* recibirá la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y será *elegido por votación universal, libre, directa y secreta*. Dicho Jefe de Gobierno durará seis años en el cargo y no podrá ser reelecto. En virtud de la atención de un artículo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, el Jefe de Gobierno del D.F. que resultó electo en 1997, ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

Es evidente la trascendencia política de esta reforma, toda vez que los ciudadanos del Distrito Federal tendrán la oportunidad de elegir democráticamente al encargado del Gobierno, como sucede en las demás entidades federativas de la República.

Asimismo, la reforma al artículo 122 de la Constitución, también modificó disposiciones relacionadas con el órgano legislativo del Distrito Federal. Hasta 1996 ese organismo era denominado Asamblea de Representantes, ahora se llama Asamblea Legislativa y los ciudadanos que la integran tienen la denominación de Diputados y no solamente de Representantes, como sucedía anteriormente. Así también, se reorganizaron y ampliaron las facultades de la Asamblea en algunos rubros de importancia,

como resalta el que a partir de la reforma, la Asamblea tendrá la facultad de *nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno...*

Desde que se creó la Asamblea de Representantes, ahora Asamblea Legislativa, las disposiciones aplicables para organizar la elección de sus integrantes estaban contenidas en la legislación electoral federal, concretamente en el Libro Octavo del COFIPE. Ahora el texto constitucional otorga a la propia Asamblea Legislativa, la facultad de establecer las reglas electorales del D.F.; obvio es, que estas disposiciones se deberán apegar, al igual que todas las legislaciones locales en la materia, a una serie de contenidos mínimos contemplados en el artículo 116 Constitucional para garantizar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, e independencia que deben regir a la actividad electoral.

Por lo que hace a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, llamados Delegados Políticos, el artículo 122 establece que serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley, disposición ésta, que entrará en vigor el 1.º de Enero del año 2000.

Asimismo, desapareció del texto constitucional la figura de los "Consejos de Ciudadanos" que fueron electos de forma directa en las demarcaciones territoriales (áreas vecinales), por única ocasión, en Noviembre de 1995. De esta forma, en 1997, no hubo elecciones de esta controvertida figura de representación vecinal.

También en 1997, se llevó a cabo la primera elección directa del Jefe de Gobierno y la elección de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En ambos casos, la elección se realizó todavía al amparo de la legislación federal en materia electoral.

Así pues, con la reforma de 1996, el Distrito Federal, sin convertirse en un estado más de la República, es una entidad en la que los habitantes tienen la posibilidad de elegir, al igual que los ciudadanos del resto del país, a sus gobernantes a nivel local.

4.3 Las Reformas de 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Materia Electoral

Como ha quedado asentado en el capítulo que antecede, todos los Estados cuentan con sus propios ordenamientos e instituciones en materia electoral. Así pues, el Distrito Federal, con las reformas al Estatuto de Gobierno del 10 de noviembre de 1997 y publicadas en el Diario oficial de la Federación el 4 de Diciembre de 1997, cuenta ya, con su propia Legislación Electoral.

Es la adición de un Título Sexto con los Capítulos I a V y con los artículos 120 a 136 donde se consagran las siguientes disposiciones y que de manera general señalamos:

CAPITULO I. Disposiciones Generales: Donde se establecen los principios electorales que deberán observarse en la renovación de las

autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y dichos principios son los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia y en cuanto a la emisión del sufragio, mantiene el principio Constitucional en esta materia. (Art. 120)

CAPITULO II. De los Partidos Políticos: Determina las condiciones de competencia entre los partidos refiriéndose al financiamiento y al acceso a los medios de comunicación fijando al mismo tiempo los criterios de gasto en las campañas electorales y las aportaciones a los que aquéllos tengan derecho. (Arts. 121 y 122).

CAPITULO III. Del Instituto Federal Electoral del Distrito Federal: Que es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. Asimismo establece que en el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos, así como las funciones y los requisitos de elegibilidad que deberán observar los funcionarios integrantes, sujetándose así al principio de la estructura orgánica del órgano electoral federal -IFE-. (Arts. 123 a 127)

CAPITULO IV. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal: Que será un órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral; determina también su esfera de competencia, su estructura orgánica y los requisitos de elegibilidad de los magistrados que lo integran. (Arts. 128 a 133).

CAPITULO V. De los Medios de Impugnación en Materia Electoral establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Así también, la Asamblea Legislativa tipificará los delitos en materia electoral y para cuyo desahogo ministerial creará una fiscalía especial para la atención de dichos delitos. (Arts. 134 a 136).

Estas adiciones, contempladas en las reformas que estamos comentando, tienen su ley reglamentaria correspondiente que precisa los términos que hemos señalado y es el también nuevo Código Electoral del Distrito Federal del 15 de Diciembre de 1998; y cuyas disposiciones deberán observarse para las elecciones posteriores a las que nos ocupa en este trabajo.

4.4 Los Resultados Electorales y sus Efectos en la Composición de los Órganos de Representación Política.

En tan sólo diez horas, la mayoría de los ciudadanos provocaron -de manera democrática, pacífica- el mayor cambio que nuestro país haya vivido desde el fin de la etapa armada de la Revolución Mexicana. México amaneció el 7 de julio con una nueva geografía política, expresión cabal de la voluntad de los casi 30 millones de mexicanos que acudieron a las urnas. La acumulación paciente y progresiva de reformas democratizadoras, terminó por rendir frutos hasta hacer posible lo que apenas hace diez años parecía inviable: acreditar los procesos electorales como el único medio legal y legítimo para la transformación democrática.

Nadie ganó todo, ni nadie perdió todo. Al negar la mayoría absoluta al PRI, el electorado, no la entregó a ningún otro partido, ni en el ámbito nacional, ni en el Distrito Federal, con lo que en sabia decisión, el cambio también encuentra freno y contrapeso en la obligatoria búsqueda de acuerdos que todos los partidos deberán asumir como parte de sus nuevas tareas.

La oportuna y serena comparecencia del Presidente Ernesto Zedillo a través de la televisión, apenas a unas horas de terminada la votación, así como la respuesta del ingeniero Cárdenas, Jefe de Gobierno electo del D.F., fueron signos palpables de que la pluralidad es compatible con el respeto y el espíritu de colaboración que la nación exige para procesar la nueva situación política que surge del 6 de julio de 1997.

En el balance, apenas primera aproximación, queda un sistema de cinco partidos con tres puntos que guardan un inédito equilibrio. El PRI, que experimenta el mayor retroceso de su historia, conserva sin embargo, la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, con un preliminar 38.86 por ciento de los votos totales emitidos. En sus flancos, la fuerza de las oposiciones se equilibran, también de forma inédita, y así queda el PAN con 27 por ciento y el PRD con 25.6 por ciento detrás de ellos, el PVEM con el 3.86 y el PT con el 2.6 por ciento, completan el depurado sistema de partidos.

En la Cámara de Diputados, la pérdida de la mayoría absoluta experimentada por el PRI, es sin lugar a dudas, el saldo mayor del 6 de julio de 1997, así el Partido Revolucionario Institucional tiene 163 diputados de mayoría relativa, el de la Revolución Democrática 70, Acción Nacional 66 y el del Trabajo 1.

Respecto de la asignación de curules de representación proporcional, resulta que el PRI tiene 76, para hacer un total de 239 diputados, lo que significa el 47.8 por ciento de la Cámara. En este caso, cabe recordar que Constitucionalmente se otorga una sobrerrepresentación de hasta ocho puntos porcentuales al partido de mayor votación, lo que explica que el PRI, pese a obtener alrededor del 39.8 por ciento de los votos descontados los partidos que no alcanzan el 2 por ciento y los votos nulos- alcanzará el referido número y porcentaje de diputados.

El PAN y el PRD, están en una situación de virtual equilibrio, ya que por diferencia de algunos votos, 261,506 y que se traduce en diferencia de 3 diputados a favor del de la Revolución Democrática, quedando éste, entonces como segunda fuerza política dentro de la Cámara Baja. De esa forma, los tres mayores partidos acumularían 486 diputados. De las curules plurinominales restantes, el PVEM tendría ocho y el PT cinco, que sumados a su solitaria mayoría relativa lo dejaría en seis.

En este rubro, cabe explicar la forma en que se encuentra distribuida la representación política en la actualidad en la Cámara de Diputados. Para ello, es necesario analizar el nuevo cuadro de fuerzas en términos porcentuales: PRI: 47.8 por ciento; PRD y PAN: 49.4 por ciento en conjunto; PVEM: 1.6 por ciento y PT: 1.2 por ciento. Así tenemos que las operaciones, y no la oposición en abstracto, suman 52.5 por ciento del total. Sin al menos un apoyo de 12 diputados (2.4 por ciento del total) el PRI no cuenta con una mayoría absoluta, la cual se requiere para aprobar las leyes; pero tampoco la suma de PAN y PRD hacen esa mayoría. En situaciones de polarización y conflicto entre PRI y PAN-PRD, cabría suponer que la llave de la mayoría absoluta la tienen el PVEM y el PT.

Así, siempre que el Partido en el Poder necesite lograr la mayoría de 251 votos, requiere de 12 provenientes de un acuerdo tripartidista (PRI-PVEM-PT); para que una alianza PANPRD pueda contar con la mayoría, necesitará cuatro diputados "externos". En la hipótesis de que estos tres grupos parlamentarios de mayor peso, cierren filas en torno a la aprobación de leyes, el fiel de la balanza en favor del PRI, tiene que provenir de la suma de las dos fracciones menores, o de una fuga de cuatro diputados que pueden ser del PVEM o del PT) en el supuesto de que en algunas ocasiones, PAN y PRD, "mayoriteen" disposiciones en las que el PRI no pueda utilizar su ancestral aplanadora mayoría, ya sea en sentido positivo o negativo respecto de la calidad del voto dentro de este órgano de representación.

Ahora bien, contra lo que en otras condiciones podría suponerse, la importancia de las dos fracciones de menor peso es prácticamente nula por su propia división, que las incapacita para desempeñar el papel de "bisagra" o fiel de la balanza; ya que ninguna de las dos cuenta con el número de diputados necesario para, por sí misma, entregar al PRI la mayoría, y la suma de una fracción de cualquiera de ellas a una alianza opositora encabezada por el binomio PAN-PRD equivaldrán a una ruptura que dejaría las cosas en el mismo punto.

En síntesis, para que una minoría parlamentaria, en situaciones como las surgidas de las urnas el 6 de julio de 1997, pueda desempeñar el papel de "bisagra" que permite la formación de mayoría absoluta, requiere contar por sí misma con el número suficiente de legisladores que sumados a la mayoría relativa, hacen la diferencia. El relativo equilibrio de las dos oposiciones mayores, su relación conflictiva y la permanencia de una cómoda mayoría

relativa en favor del PRI, esterilizan la capacidad de presión, chantaje o captación de las dos fracciones parlamentarias minoritarias.

A continuación detallaremos los resultados definitivos y generales de los partidos contendientes a nivel nacional y en especial, posteriormente, los resultados correspondientes al Distrito Federal.

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTIDOS	VOTOS	%	DISTRITO	REP.PROPOR.	TOTAL
PAN	7'810,492	27.20	65	57	122
PRI	11'477,911	39.97	164	75	239
PRD	7'548,896	26.29	70	50	125
PT	757,589	2.64	1	5	6
PVEM	1'119,180	3.90	-	8	8
TOTAL	28'714,158	100.00	300	200	500

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

PARTIDOS	VOTOS	%	ELECTOS		TOTAL
			1997	1994	
PAN	7'881,121	27.52	09	23	32
PRI	11'266,155	39.34	13	63	76
PRD	7'564,656	26.41	08	06	14
PT	745,881	2.60	01	00	01
PVEM	1'180,004	4.14	01	00	01
TOTAL	28'637,817	100.00	32	92	124

Por lo que toca a la votación emitida en el Distrito Federal para Senadores de Representación Proporcional, Diputados Federales de Mayoría Relativa y Diputados Locales, es la siguiente:

**VOTACIÓN PARA SENADORES DE REPRESENTACIÓN
PROPORCIONAL**

PARTIDOS	TOTAL
PAN	700,290
PRI	897,674
PRD	1'796,868
PT	63,354
PVEM	343,645
OTROS (PC, PDM, PPS)	105,678

VOTACIÓN PARA DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

PARTIDOS	TOTAL
PAN	696,777
PRI	912,259
PRD	1'751,786
PT	63,263
PVEM	332,770
OTROS (PC, PDM, PPS)	91,202

**VOTACIÓN PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES
EN EL DISTRITO FEDERAL**

PARTIDOS	TOTAL
PAN	695,832
PRI	908,424
PRD	1'740,990
PT	64,290
PVEM	338,077
PC	68,442
PDM	21,506
PPS	13,704

De los anteriores resultados cabe destacar que en el caso que nos ocupa con referencia específica al Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática, fue un triunfador contundente para los tres casos de elección y sólo para el caso de la elección de Diputados de Mayoría Relativa y de Diputados Locales, respectivamente con una diferencia de 630 votos en el Distrito Electoral Federal XV y con una diferencia de 4 votos en el Distrito Electoral Local XV y de 4,587 en el Distrito Electoral Local IX, el Partido Acción Nacional logró arrebatárle escasamente dos Distritos mediante la imposición del voto duro de la arraigada militancia de ese partido en los Distritos Electorales de referencia.

Así pues, tenemos que la nueva geografía electoral, brinda de primera mano o a primera vista, un ambiente de certidumbre política y de confianza institucional en la capital del país.

A continuación como en los dos casos anteriores, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, queda integrada de la siguiente manera:

**INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.
(No. DE DIPUTADOS)**

PATIDO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	TOTAL
TOTAL	11	11	38	3	3	66

De las anteriores estadísticas, sumemos otras, las de la participación social en las tareas de preparación y realización de la jornada electoral de las que hay que destacar la intervención de casi quinientos consejos electorales, de más de 50 mil personas que fungieron como funcionarios en las casillas, quienes junto con más de 3 mil observadores electorales, asistentes electorales y todo el personal que forma la estructura administrativa del IFE, estuvieron atentos para preparar la recepción de los votos, recibir los sufragios, contarlos y entregarlos a los consejos Distritales, quienes declararon la validez de la elección.

Más allá de análisis muy pensados, las sensaciones y percepciones inmediatas de la jornada remiten la conclusión de que en el Distrito Federal, las elecciones fueron una auténtica fiesta en la que la respuesta ciudadana

entonces, destacar que el éxito del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) -desarrollado por el IFE para el conocimiento previo de los resultados electorales-, mismo que se constató en la rapidez con que llegaron los resultados preliminares a las páginas del IFE en Internet, medio por el cual la mayoría de los contendientes, a pocas horas de haber culminado el proceso electoral, conocieron en qué margen de ventaja o desventaja se encontraban, así como lo accesible que resultó su consulta para todos los interesados le dio una importante carga de transparencia y confiabilidad al proceso en su conjunto. A lo que contribuyó también la oportuna difusión de las encuestas de salida y los conteos rápidos.

A esta normalidad democrática también contribuyeron los actores políticos. Los partidos perdedores aceptaron los resultados, reconocieron sus derrotas, legitimaron el triunfo perredista. Y con esto empezó a desaparecer la arraigada figura y el discurso del fraude, el cuestionamiento permanente de las cifras electorales y las amenazas latentes de conflictos pos-electorales. Así, las cosas, los resultados en el Distrito Federal si bien altamente previsible por lo que se refiere a la jefatura de gobierno, resultaron por demás llamativos en las otras tres elecciones. En efecto, el llamado "fenómeno Cárdenas" permeó al electorado que decidió dar un voto lineal en favor del PRD. "Aplanadora, carro completo y mayoría absoluta", son conceptos que describen el nuevo mapa político que con nuestro voto dibujamos en el nuevo esquema institucional en nuestra Ciudad. Así, el PRD, dejó de ser oposición para convertirse en gobierno y como tal, dentro de poco tiempo, al aproximarse el más cerrado de los escenarios políticos por la contienda presidencial, o sea en el año 2000, deberemos evaluar por completo y de manera integral respecto del cambio democrático, ya sea a nuestro favor o en nuestra contra.

Retomando esta última parte, esta transición democrática, que no garantiza bienestar, tiene a mi personal manera de ver las cosas, más desventajas que ventajas. Y esta manifestación está basada en la experiencia política que en la actualidad, y ojalá no quede como herencia de este gobierno, no es agradable. Y no lo es, si estamos atentos a la descomposición política y social que está experimentando el Distrito Federal en manos de un gobierno que se supone "democrático". De antemano, los contendientes sabían que no era nada fácil el manejo de una ciudad con 17 millones de habitantes, 35 mil litros de agua por segundo para su distribución, con una afluencia de 4.5 millones de pasajeros diarios en el Metro, con un millón 600 mil niños en la educación básica, 500 mil desayunos escolares y 11 millones de kilos diarios de basura, como para que sus ofertas políticas se apegaran a un marco fuera de la realidad cotidiana y con compromisos idealistas para lograr el voto a favor, a sabiendas, que de antemano, sería difícil, muy difícil de llevarlos a cabo, y sobre todo, por lo que respecta al partido ganador, con un equipo desconocedor de la mecánica institucional y poca capacidad política para resolver tan compleja problemática.

Y cuando afirmo que transición democrática no garantiza bienestar, es porque en la actualidad así sucede. No tenemos que hacer minuciosos estudios, ni tampoco utilizar avanzados sistemas analíticos para plasmar en estadísticas lo que en la realidad sucede a diario y todo ello por una sola razón: la falta de experiencia institucional, y lo que es peor, la resistencia de los integrantes de ese equipo "democrático" para ajustar su actuación o siquiera tener la intención de conocer un poco más, el manejo social y político de tan compleja metrópoli.

Analicemos entonces, que es lo que está dejando ese histórico proceso democratizador, que en principio se antojó como una mayor confianza en las instituciones, un mejor manejo de la política económica en favor de la porción de la sociedad menos favorecida económicamente, volver pues, a las épocas de antaño en la que la actuación gubernamental marchaba a satisfacción del ciudadano y en atención a sus necesidades de mejores condiciones y formas de vida.

Sucedió todo lo contrario, de los efectos, nocivos por cierto, de la elección "históricamente democrática", en favor de un partido de oposición, de la más radical cabe destacar, arrojan los siguientes resultados; en cuanto a la actuación del Ejecutivo Local representado en el Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, prometió limpiar de malos funcionarios a su administración política y resultó que es, hasta ahora, la administración que más cambios en sus mandos institucionales ha presentado en tan poco tiempo de gestión y no por el mal desempeño, inexperiencia o ineptitud de sus funcionarios, sino lo que es mucho peor, por tener antecedentes criminales o por su relación con la delincuencia organizada; prometió acabar con el nepotismo en su administración, y resulta que solapa el empleo de 33 funcionarios relacionados familiarmente, directa e indirectamente; prometió orden en las calles, y durante sus primeros cien días de gobierno, se registraron cada día hábil, una marcha, un plantón o un mitin; que por cierto la mayoría de éstas la han realizado las propias asociaciones adheridas al Partido del Gobierno de la Ciudad, demandando en los siguientes rubros: la falta de arraigo de funcionarios asignados a las delegaciones, desconocimiento de la problemática, promesas incumplidas, incapacidad, también de los mismos funcionarios; así como demanda de vivienda, aumento salarial, empleo, regularización de predios, servicios, demandas para la

solución de conflictos laborales, como el caso Ruta 100 y Nacional Monte de Piedad, entre otras.

Retomando los efectos que ha tenido, en esta época contemporánea, el primer gobierno opositor, destacamos también que se prometió acabar con el "amiguismo y compadrazgo" para ocupar cargos públicos, y hasta el mes de Septiembre de 1998, se han detectado 33 casos de nepotismo; prometió también, no más ambulantes de los que existen en su administración sin saber a cuáles se refieren, si a los tolerados, o a los ilegales y entre los que se han registrado el mayor número de riñas que en otras administraciones por la disputa del poder de las diferentes organizaciones que los agrupan; ofrecieron aire limpio, y se ha superado, en razón de anteriores administraciones, el número de veces en que se ha decretado etapa de contingencia ambiental, continuándolos hasta por más de dos días; prometieron mantener el importe de los impuestos locales, cuando menos en aquéllos que afectan al grueso de la población, que es la de menor capacidad económica, y han subido los impuestos por agua, predial, tenencia y verificación, de manera drástica y sin previo aviso.

Cabe destacar que en el ámbito de la Constitución de la Cámara de Diputados, una característica de suyo propia de los neolegisladores de la oposición, se tradujo en que de principio, rompieron el orden constitucional de esta tribuna, con lo que pusieron en riesgo por algunos momentos la asistencia, legal por costumbre del Presidente de la República, para dar cuenta de las labores correspondientes al tercer año de gobierno, en lo que sería el inicio de aquéllas, también; de una novísima LVII Legislatura, al intentar protestar a sus funciones, por un lado, los legisladores de la oposición y por el otro, los legisladores priistas, lo que también por momentos, nos

introdujo a una práctica parlamentaria, dual aunque ilegal y que no llegó a concretarse, ya que los 260 diputados de oposición que en una jornada histórica, envuelta en crisis política tomaron, sin el PRI, la Cámara de Diputados, eligieron Presidente de Mesa Directiva y frustraron los últimos intentos priistas por llegar a algún acuerdo.

Difícil de concebir resultó también, que en esa nueva configuración parlamentaria, implicaba por lo tanto, al Senado toda vez que esta Alta Tribuna y la Cámara de Diputados, constituyen el Congreso de la Unión, en consecuencia, también estuvo en riesgo la instalación de esta figura parlamentaria. El problema en este rubro se debió a la propia instalación del Congreso de la Unión, donde confluyen diputados y senadores. Este se compone de 634 miembros: 500 diputados y 134 senadores; en la actualidad el quórum debe integrarse con la mitad, más uno de sus miembros es decir, 317 legisladores; en el período comprendido entre 1998 al 2000, y por primera vez en la historia contemporánea del parlamentarismo disciplinado contemporáneo, no lo alcanzaron ni los diputados ni los senadores "opositores", ni el PRI, y sin los diputados del PRI no se hubiera constituido el Congreso y por lo tanto el Presidente de la República no hubiera podido asistir a leer su informe, pues hubiera sido un Congreso inexistente.

Por primera vez, se antepusieron los intereses políticos particulares a los intereses de la nación para desarrollarse en un esquema de gobernabilidad pleno y sí se sugiere así, es por el efecto mismo de haber experimentado la alternabilidad política mediante la seguridad del respeto al ejercicio democrático.

4.5 Comentarios Generales

Resultaría imperdonable, social e históricamente, que los partidos emplearan los votos y el mandato del 6 de Julio de 1997, para alimentar un escenario de caos. Nadie votó por el caos; en ninguno de los dos niveles de gobierno, ni en el local, refiriéndonos específicamente al Distrito Federal, ni en el federal, si nos referimos a la elección de Diputados Federales.

El que las situaciones de conflicto sean naturales en una democracia no significa que sean deseables. El país requiere certidumbre en sus instituciones. Los Partidos y sus funcionarios administrativos así como sus fracciones parlamentarias, tienen una responsabilidad con los electores, y no pueden dejar de cumplirla y si se les eligió para la construcción de instituciones mejor reguladas que ofrezcan certidumbre política y la confianza social de recuperar así o mejor aún de superar el nivel de vida de la ciudadanía tanto en lo económico, como en lo político y lo social, no fue, ciertamente para que estos personajes asuman sus cargos con lujo de discrecionalidad, al grado tal de poner en peligro la más alta representación política nacional, actitud, por demás disfrazada como el logro de un equilibrio entre los Poderes de la Unión y con el que asumirían su papel de instancia fiscalizadora de los actos de gobierno, claro, sin más "11 sometimientos" del Poder Ejecutivo para mantener disciplinada, pero efectiva, la conducta de los legisladores en turno.

Resulta lamentable poder observar por todos los medios que ahora, en esta exposición de la práctica democrática en los órganos de representación, los actos posteriores al informe presidencial respecto de su estudio y análisis

por parte de los legisladores y de los encargados de las políticas públicas arraigadas en sus funciones dentro del gabinete del presidente, -lo que conocemos como "glosa del informe presidencial"-, resulte en días de asueto para los legisladores que disfrutan de sus cargos y no por la dignidad de la representación pública nacional e internacional, sino por lo atractivo de sus ingresos y prestaciones y del ejercicio de su facultad "discrecional", para hacer adecuaciones a placer en el recinto legislativo federal.

No habría necesidad, si apeláramos a la capacidad de los representantes políticos sobre quienes recae la responsable tarea de dirigir el curso de la Nación, de que existiera una ofensiva legislativa, o una presión para hacer ceder al partido en el poder, en las pretensiones políticas con aspiraciones de gobernar en el 2000, para que aquél agregue sus posiciones a un proyecto que afecte el desarrollo social y económico de la Nación.

La generación de "corrientes políticas" al interior de los partidos ha propiciado también, que quienes ahora toman mayoritariamente las decisiones de la Nación, se enfrenten dentro de las instituciones que por su naturaleza social debieran quedar al margen del comportamiento político de las instituciones administrativas y legislativas; situación que no se ha dado desde que asumieron sus funciones los nuevos encargados de las políticas públicas.

Lo anterior desembocó, en el caso del Distrito Federal, que en la Asamblea Legislativa, órgano local de representación política, la designación de las comisiones de trabajo, se hicieran ya dentro del inicio de los trabajos correspondientes al primer período del primer año del ejercicio legislativo y no como en su administración pasada, que incluso desde un mes antes de abrir

los trabajos, ya se contaba con la definición del 90 por ciento de los proyectos que como representantes populares se dirimieron en esa gestión, entre ellas y prioritariamente, la distribución de las comisiones de trabajo.

En el ámbito del Distrito Federal, se ha tratado a toda costa de evidenciar la inexperiencia administrativa y peor aún, la legislativa, en cuanto que remontan las deficiencias para poder gobernar por el Estado en que quedaron las cosas después de la anterior administrada, quizá por última vez por el Partido en el poder, sin lograr ofrecer y mucho menos ejecutar un proyecto de gobierno que implique la extinción en principio, de la corrupción institucional, cuyo reflejo al exterior se quintuplica, ya que al evidenciar esa deficiencia por parte de los órganos de gobierno, los sectores sociales que se convierten en grupos delincuentes, han visto un jugoso en tan ruin oficio que en verdad, si no podemos controlar a los miembros la familia, menos podremos controlar a los vecinos.

CONCLUSIONES

Es importante y fundamental el conocimiento respecto de los factores que originan la realización de los comicios, partiendo desde la organización de una institución política que pueda representar los intereses de sus integrantes mediante el ejercicio del poder, precisamente, por la elección que de él hacen sus simpatizantes, mejor conocidos como partidos políticos. Dentro de esta organización, que legalmente todos los partidos deben considerar, y que en especie todos tienen similar estructura orgánica; existen áreas encargadas de impulsar socialmente los programas de gobierno que durante las épocas no electorales, se encargan sus dirigentes de proyectar y poder en el momento oportuno, ofertar propuestas que presenten madurez política en su ejecución; existen también áreas en las que el integrante del partido, cualquiera que sea su modalidad de pertenencia a éste, es preparado para difundir los programas que el partido utilizará como bandera política durante el desarrollo de las jornadas electorales; así también existe una área encargada de la comunicación social del partido, esto es, dar a conocer por conducto de los medios electrónicos las actividades y propuestas de los partidos, durante las jornadas electorales y no electorales.

En esta última etapa, el Estado proporciona, en igualdad de condiciones, tiempos de transmisión para la difusión, no promoción, de los programas de gobierno que cada partido realiza en la entidad gobernada en turno. El área encargada de las finanzas, tiene la delicada tarea, en tiempos electorales, de administrar con mucha proyección, la ministración que la autoridad correspondiente y en base a los resultados de la elección anterior a la de la que se trate para calcular el monto del financiamiento, proyección necesaria en la que se debe considerar el número de Estados de la

Federación en los que tendrán lugar las elecciones del año que se trate, si son locales y federales, asigne el tiempo en medios electrónicos y en medios de radiodifusión, el gasto de la propaganda en sus diferentes presentaciones y el gasto de la logística, para cada uno de los equipos de colaboradores de los candidatos en turno.

Para el mejor funcionamiento de un partido político, es indispensable la participación en principio, de sus integrantes, y en una segunda instancia, con la participación de la sociedad de la localidad en la cual gobiernen; para ello existen diferentes maneras de participación, ya sea de manera directa, como en el caso de grupos organizados de miembros que son los portadores de la propuesta política o de las actividades del partido; o bien de manera indirecta, mediante la consulta sobre determinados temas preponderantemente sociales y que afectan al grueso de la población, consulta que tiene por objeto, conocer las opiniones de la ciudadanía y de los miembros del partido creador de la consulta que se trate.

Plebiscito y Referéndum son las dos formas políticamente aceptadas para que la ciudadanía, mediante sus representantes políticos, intervengan, tratándose del primer caso, sobre asuntos que tengan relevancia social y que se encuentran contemplados en los programas de gobierno a realizar y que pueden afectar a un gran porcentaje de la sociedad; y en el segundo caso, se trata de congregarse la opinión social, respecto de las labores legislativas para el caso de que de ese trabajo legislativo resultara la elaboración de leyes en perjuicio de la mayor parte de la ciudadanía.

En las anteriores figuras de participación pública, se puede apreciar un ejercicio cierto de la democracia, principio éste, indispensable para un

desarrollo social en armonía con el nivel de vida que representa a un Estado y que también debe propiciar la interrelación socio-política de los simpatizantes de las diferentes corrientes políticas que actualmente gobiernan en nuestro país.

Para que lo que hemos enunciado pueda funcionar y desarrollarse eficazmente, debe, como toda conducta social, ser regulada por una Institución a la que el Gobierno le confía su dirección y desarrollo, en este caso al Instituto Federal Electoral, quien debe considerar en la normatividad aplicable, desde la conducta del primer eslabón de una institución política, que es el militante, hasta la vigilancia de los miembros de los Congresos Locales y el Federal; pasando por la manera de organización de los partidos, su funcionamiento en períodos de ociosidad electoral y en los de las jornadas electorales, en la calificación de los resultados para cada miembro, impulsado por su partido como candidato, así como de la ocupación responsable y eficaz de su encargo dentro de los órganos de representación política que pueden ser los Congresos Locales, la Cámara de Diputados, y la máxima tribuna de la representación política del País, el Senado de la República.

Tomando como referencia lo anterior, debemos entender que la sociedad se está modernizando de manera acelerada, nunca antes experimentada; por mencionar algunos eventos desarrollados en esta etapa histórica de la política nacional, se encuentran la correlación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, donde ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, situación que propició el funcionamiento de una figura distinta a la Gran Comisión que por primera vez en la historia parlamentaria, activó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que por cierto, en su primer período ordinario

correspondiente al primer año de su ejercicio legislativo, tocó el turno para presidirla, a un legislador de la oposición.

En este mismo sentido, inéditamente, los priistas, grupo parlamentario mayoritario en este Órgano Legislativo, tuvo que rendir protesta ante un legislador distinto a su partido, de oposición, escenario jamás imaginado por el más incrédulo de los del partido en el gobierno.

Siguiendo con los rubros de importancia, a partir de estas elecciones, se encuentra también que por primera vez en la historia política, toman una posición preponderante para el logro de acuerdos políticos conjuntos, la constitución de coaliciones. La formación de coaliciones parte del presupuesto de que los actores prefieren obedecer a normas objetivas representadas por reglas del juego con validez para todos, más bien que al arbitrio de personas físicas.

La historia de las libertades constitucionales en el mundo democrático puede ser considerada como una interminable lucha para sustituir el mando personal por la soberanía de la ley, es decir, por el establecimiento de acuerdos comunes acerca de las normas y procedimientos que son válidos para todos los sujetos políticamente relevantes.

El régimen mexicano se construyó en base a la metáfora del triciclo según la cual para mantener la estabilidad, era necesaria una rueda central y dos a los lados. Dicha metáfora evidenciaba un contexto institucional en donde la rueda central era representada por el gran partido cuyos principios se desarrollaron en nuestro país durante el periodo revolucionario, mientras

que las dos ruedas laterales simbolizaban, respectivamente, a las oposiciones de izquierda y de derecha.

Hoy las nuevas condiciones del país exigen pasar del triciclo a la bicicleta, es decir, a la construcción de una nueva institucionalidad democrática, caracterizada por el bipolarismo entre coaliciones políticas de las cuales una está en el gobierno y otra en la oposición, una en el Ejecutivo y otra en las asambleas legislativas.

Las coaliciones de gobierno se constituyen sobre formas específicas de alianzas entre los partidos, aunque no debemos olvidar que éstas son diferentes si se trata de coaliciones legislativas o coaliciones electorales, entonces ésta puede prosperar dependiendo de la constelación de las fuerzas políticas en un momento dado. Es por ello que la necesidad de lograr coaliciones debe considerarse como una propuesta cuya eficacia represente una nueva forma de cohabitación democrática.

Por otro lado, y sin desestimar los aspectos de estabilidad y paz social que durante mucho tiempo ofreció al país el sistema basado en el partido-gobierno, es claro que dicho esquema quedó agotado en función del desgaste de los programas de antaño aplicados, que en determinado momento resultarían inadecuados y poco funcionales a la constante de los cambios sociales. Ahora la sociedad demanda un cambio; situación que quedó demostrada en estas históricas elecciones.

La existencia de monopolios, económicos y políticos, han significado un retraso para el desarrollo del país, toda vez que demoran la capacidad de competencia, propician la concentración del ingreso, dan paso a la impunidad

y fomentan la corrupción. En buena parte, las crisis recurrentes que ha sufrido México en el último cuarto de siglo, son producto de la excesiva concentración del poder, la ausencia de contrapesos reales y de proyectos, más personales o de grupo que del interés de la nación, factor este último, imperante aún y estando esta concentración al encargo de un gobierno democrático erigido en la figura política de la oposición.

La elección del 6 de Julio, sin duda la más limpia y equitativa de que se tenga memoria, conlleva un paso muy importante hacia la normalidad democrática, pero al tiempo que ofrece esa gran oportunidad, presenta enormes desafíos por vencer.

Tanto dentro como fuera del país, el impacto de dicha elección ha sido favorable y así se ha manifestado en los flujos de capital que han llegado a México y en la confianza expresada por los inversionistas nacionales y extranjeros. Sin embargo, sería prematuro dar por sentada una normalidad democrática que apenas se dibuja y que requiere de una enorme responsabilidad de los partidos políticos, los ciudadanos, los sectores productivos y el gobierno.

Aquí la propuesta consiste en que se debe hacer funcionar la nueva democracia, si el supuesto de esta nueva forma de convivencia política se mantiene constante, esto en favor de los intereses de la población y ello implica que los actores políticos y económicos sean capaces de subordinar posiciones personales o de grupo, y dentro de la racionalidad y el respeto, encontrar los mecanismos jurídicos y políticos para el crecimiento sostenido y equitativo que demanda nuestro país.

La democracia no se agota, comienza en las urnas, por lo que superada la etapa del monopolio electoral por voluntad ciudadana, lo que procede es consolidar un sistema de participación y toma de decisiones fundado en el equilibrio y la razón.

BIBLIOGRAFÍA

LEYES Y REGLAMENTOS

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México, 112a. Edición, Editorial Porrúa, 1996.

"Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

"Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

"Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

"Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". 2a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

"Estatuto del Servicio Profesional Electoral". México, Instituto Federal Electoral, 1997.

"Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal". 17a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

"Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales". México, Procuraduría General de la República, 1997.

"Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República". México, Procuraduría General de la República, 1997.

"Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". 7a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

"Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación Socioeconómica y Política". México, Instituto Federal Electoral, 1997.

BIBLIOGRAFIA

ALCOCER V., Jorge, "Notas para un Balance del Futuro. Voz y Voto". Julio 1997, No. 53, Pp. 67.

ARAGON, Manuel, "Constitución y Democracia". Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, Pp. 234.

ARMENTA Ponce de León, Luis, "Derecho Político Electoral". México, Editorial Porrúa, 1997, Pp. 512.

AYALA, José Antonio, "El hombre, el Estado y los partidos políticos". Costa Rica, 1962, Pp. 127.

BERNASCHINA González, Mario, "Manual de Derecho Constitucional". México, Fondo de Cultura Económica, 1992, Pp. 637.

BERRUETO, Federico, "6 de Julio, Actores y Escenarios. Voz y Voto". Julio 1997, No. 53, Pp. 67.

BERRUETO P. Federico, "Curules y Escaños. Voz y Voto." Agosto 1997, No. 54, Pp. 61.

BIELSA, Rafael, "Derecho Constitucional". México, Editorial Porrúa, 1983, Pp. 258.

BOBBIO, Norberto, "El Futuro de la Democracia". México, Fondo de Cultura Económica, 1997, Pp. 214.

BORJA, Rodrigo, "Derecho Político y Constitucional", México, Fondo de Cultura Económica, 1992, Pp. 365.

BURKE, Edmund, "The Political Parties of Today". University of North Carolina Press, 1987, Pp. 227.

CAMP, Roderic Al, "Memorias de un político mexicano". México, Fondo de Cultura Económica, 1995, Pp.208.

DIAZ, Elías, "Estado de Derecho y sociedad democrática". España, 1977, Pp.377.

DUVERGER, Maurice, "Los Partidos Políticos". México, Fondo de Cultura Económica, 1996, Pp. 459.

GARCIA Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional comparado". México, Editorial Porrúa, 1987, Pp. 338.

HAYEK, Friederich A., "Derecho, legislación y libertad". Heidelberg, 1984, Pp. 314.

MARTINEZ Assad, Carlos, "La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal". México, Soner, 1998, Pp. 174.

NOHLEN, Dieter, "Sistemas Electorales y Partidos Políticos". México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1995, Pp. 409.

Partido Revolucionario Institucional.- "La Reforma del PRI y el Cambio Democrático en México". México, Noriega Editores, 1996, Pp. 357.

PASCUAL Moncayo, Pablo, "Las elecciones de 1994", México, Cal y Arena, 1995, Pp. 473.

REYES Heroles, Federico, "1997: Tareas y Compromisos, Los Partidos Políticos ante las Elecciones". México, Fondo de Cultura Económica, M 1197, Pp. 392.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio, "La transición difícil". México, Ediciones La Jornada, 1998, Pp. 196.

RODRIGUEZ Zepeda, Jesús, "Estado de Derecho y Democracia". México, Instituto Federal Electoral, 1996. Pp. 69.

SANCHEZ Viamonte, Carlos, "Manual de Derecho Político". Madrid, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1991, Pp. 353.

SARTORI, Giovanni, "Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de estructuras, inventivas y resultados". México, Fondo de Cultura Económica, 1996, Pp. 227.

SARTORI, Giovanni, "La Política. Lógica y método en las ciencias sociales". México, Fondo de Cultura Económica, 1996, Pp. 297.

Senado de la República, "Revista de Información Trimestral, Volumen No. 3, Edición No. 9". México, Editorial Rayuela, 1997, Pp. 296.

TREJO, Raúl, "Medios y Elecciones en 1994 y 1997, México, Cal y Arena, 1998, Pp. 298.

WOLDENBERG, José, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo". México, Noriega Editores, 1994, Pp. 458.

WOLDENBERG, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro, "La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción General" México, Fondo de Cultura Económica, 1997, Pp. 237.