

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sistema de partidos y asociaciones políticas*. III. *Panorámica del derecho electoral mexicano positivo*. A. *Cronología del proceso electoral*. B. *Organismos electorales*. C. *Registro Nacional de Electores*. D. *Jornada electoral*. IV. *Contencioso Electoral*. A. *Nulidades electorales*. B. *Recursos electorales*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano como disciplina jurídico-social y política ha intentado siempre adelantarse al hecho social y evitar ser rebasado por la realidad. Lo anterior es una de las premisas básicas de las ciencias sociales y es la característica esencial de la concepción contemporánea del derecho, a diferencia de las ciencias naturales, en donde la teoría siempre camina después del hecho en sí. En las ciencias sociales, reitero, la teoría —si es que pretende ser científica—, es la que se adelanta a los hechos sociales y políticos.

Tratando de establecer una definición primaria, se diría que el sistema electoral mexicano es consecuente con un proyecto teórico-político que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema electoral mexicano garantiza un ejercicio libre de los derechos políticos de la ciudadanía, su debida organización, y a los partidos políticos contendientes les avala la certeza de sus funciones y prerrogativas. Partidos y asociaciones políticas con pluralidad de proyectos sociales y económicos y sociedad con derecho a optar por su mejor interés. Aquí tenemos ya una primera aproximación del universo mexicano.

Una sola premisa es la savia natural del sistema político mexicano y su consecuente sistema electoral: que los intereses de la nación y la patria se sobreponen a cualquier otro interés, sea de partido o de individuo.

La nación mexicana es un mosaico en donde concurren diversos elementos tanto técnicos como históricos. Esta convergencia lograda en

distintos tiempos y circunstancias es lo que ha permitido retroalimentar al fenómeno institucionalizador. Aún así, no podríamos asegurar que alguna de las instituciones ya consolidadas actualmente fuese copia fiel de algún sistema social y político europeo, norteamericano u otro.

De los rituales indígenas se sucedió la norma española, lo cual no significó trasplantar un modelo rigurosamente hispano, sino que la circunstancia anterior permitió la creación de una síntesis equilibrada entre lo europeo y lo americano. Todavía más, nuestros conceptos liberatorios se dieron como reacción al deseo de perfeccionar las ideas sociales y políticas que nuestros antepasados creyeron percibir.

Si nos cautivó en algún momento el liberalismo positivista de la Francia revolucionaria, también en otro momento hallamos elementos convincentes del federalismo norteamericano; con todo, a lo largo de nuestra historia política nunca sepultamos nuestro medioevo colonial español, y menos nuestra sabiduría política indígena. Hoy podemos afirmar felizmente que somos poseedores de una rica cultura política e histórica propias.

La riqueza de nuestra cultura nacional tiene un soporte fundamental en su concepción estética de la vida cotidiana y del medio que le circunda. En este sentido, la política no podía ser la excepción: tenemos un sistema político que asombra a propios y extraños, no se trata de la "libre cultura" norteamericana, ni de la "idealista" cultura alemana, menos aún de la única y exclusiva democracia británica, o de la comunal cultura política soviética.

Nuestra cultura política mexicana tiene un gran respeto por los símbolos y elementos de la liturgia, no podía ser de otra manera tratándose de un pueblo descendiente de constructores de pirámides y talladores de piedras gigantescas. Piedras labradas que adquirieron un valor y un poder filosófico a los ojos de la nación. Ese mundo sagrado y estético que nos rodea, que subyace bajo nuestros pies y ciudades es el sustento de nuevos símbolos y piedras filosóficas, ahora, convertidas en libros y textos, síntesis dinámica del acuerdo y consenso político de los ciudadanos.

Es así como la ley y el derecho adquieren relevancia inusitada en la conciencia colectiva; la noción de justicia y el espíritu de satisfacción legal vienen a ser parte consustancial del comportamiento ciudadano.

La presidencia mexicana y las gubernaturas tienen algo de *tlatoanis*. En ellos, la ciudadanía encuentra satisfechas sus necesidades simbólicas. Cualquiera, con ojos extranjeros, podría pensar que lo anterior se presta para el abuso autoritario, e incluso se llega a sugerir la nece-

sidad de cambiar al sistema político mexicano y por extensión a su sistema electoral, hasta convertirlo en un sistema bipartidista, generalmente demócrata y republicano con sus variables parlamentarias y hasta de premierato. Tales planteamientos carecen de un mediano conocimiento histórico y antropológico, incluso, me atrevo a precisarlo, desconocen la historia y la realidad de los países a quienes pretenden imitar.

El sistema electoral mexicano es un sistema mestizo por tradición y excluye sistemas electorales en donde la base reside en la subdivisión de etnias y colores, o incluso niveles de estatus socioeconómicos. Su razón parte de que ante la ley todos los mexicanos somos iguales. Por lo tanto, la compleja gama de coeficientes y fórmulas aritméticas suizas o británicas no tienen cabida en el sistema mexicano.

Consecuentemente la ley como símbolo de austero cumplimiento marca que el voto ha de ser universal, libre, secreto y directo, y que el acto particular de votar es en sí mismo una obligación y a la vez una prerrogativa.

II. SISTEMA DE PARTIDOS Y ASOCIACIONES POLÍTICAS

De acuerdo con las reformas constitucionales de 1977, en la llamada "Reforma Política" los partidos políticos lograron el pleno reconocimiento constitucional. Así, el artículo 41 de la ley fundamental ubica a los partidos como entidades de interés público y destaca que el fin de ellos consistirá en promover la participación ciudadana en la vida política del país, en contribuir a la integración de la representación popular y en hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La disposición reglamentaria del principio constitucional citado es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), y ella subraya también que los partidos, mediante su acción, estimularán las discusiones sobre intereses comunes y sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos (artículo 20).

Para el cabal cumplimiento del espíritu legal, la LFOPPE dispone las formas que deberán cubrir los partidos a fin de lograr su registro y así poder participar en las elecciones federales y locales, reduciéndolas significativamente para el caso del registro condicionado, al resultado de las elecciones. Cabe recordar que en los últimos tres años se han otorgado seis registros condicionados y cinco definitivos a un total de siete partidos (PDM, PST, PMT, PRT, PSUM, PSD, para

el primer caso, y PDM, PST, PRT, PSUM, PARM, en el segundo), mismos que han demostrado representar ideológicamente a un sector importante de la ciudadanía nacional.

En lo que toca a la estructura partidaria, se habrá de contar con una asamblea nacional como órgano supremo, que garantice una opción abierta, así sea de manera formal, para que el número de afiliados puedan acceder a la toma de decisiones trascendentales y aun a la dirigencia. Con esta premisa y con las diversas obligaciones que rigen para sus documentos básicos, la Ley tiene como directriz la garantía de que en el sistema electoral mexicano se preserve en una democracia renovada, y que con el establecimiento de requisitos cuantitativos, en demérito de los cualitativos, sólo se busque delinear las arenas de una amplia contienda encaminada hacia la representación del pueblo.

Para el cumplimiento de sus objetivos, los partidos "deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular", dispone el propio artículo 41 constitucional, y abunda en garantizar el ejercicio de la muy importante prerrogativa como lo es el uso permanente de los medios de comunicación masiva.

En efecto, la ley electoral destina un capítulo extenso a los privilegios con que podrán contar los partidos en su propósito de convertirse en los interlocutores válidos de los poderes del Estado, a partir del designio mayoritario de la ciudadanía nacional. Se dan así, las facilidades para emitir programas televisivos y radiofónicos de cobertura nacional; se abren opciones de difusión de ideas y programas por tales medios hacia distintas zonas del país; se proveen apoyos técnicos y económicos para la impresión de propaganda, de carteles, de folletos, de publicaciones periódicas, etcétera; se goza de franquicias postales y telegráficas; no se gravan sus operaciones económicas más importantes; se conceden apoyos en los recorridos electorales, con vehículos, con la habilitación de salones y auditorios, con mamparas y bastidores.

Por otra parte, las asociaciones políticas nacionales podrán obtener registro para ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que la propia ley les reconoce.

Cabe destacar, por último, que la variedad de convenios previstos por la norma electoral permite la reunión o la unión de partidos, y aun de alguno o algunos de éstos con las asociaciones políticas; conjuntándose toda la gama de formas en que pueda reunirse el pueblo, titular de la soberanía, quien decidirá democráticamente sobre el gobierno que necesita.

III. PANORÁMICA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO POSITIVO

Otro de los aspectos contenidos en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es aquel que se refiere a las disposiciones que norman toda la actividad previa y directamente relacionada con la elección de presidente de la República, senadores y diputados federales (estos últimos en sus dos modalidades: de mayoría relativa y de representación proporcional).

En este sentido, el proceso electoral comprende las decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, entre los meses de octubre del año anterior a la elección ordinaria y el mes de agosto del año de los comicios.

En este orden de ideas, cabe destacar que la ley de la materia asigna funciones específicas a quienes participan en el proceso electoral, haciéndolos corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del propio proceso.

Ahora bien, entre los aspectos que se comprenden bajo este rubro, se encuentra el relativo a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, en quienes recae la delicada función de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, de las contenidas en la (LFOPPE) y de las demás disposiciones que garantizan los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales y de los ciudadanos, como también preparar, realizar y vigilar que el desarrollo del proceso electoral sea limpio, democrático y, sobre todo, apegado a derecho.

Los organismos electorales que contempla el derecho electoral mexicano son cuatro: la Comisión Federal Electoral, órgano supremo de cobertura nacional; las comisiones locales electorales, que funcionan en cada una de las entidades federativas del país, incluyendo el Distrito Federal; los comités distritales electorales, ubicados cada uno en los trescientos distrito uninominales en que se encuentra dividido el país, y las mesas directivas de casillas, una por cada sección electoral no menor de quinientos y no mayor de tres mil electores.

En todos los organismos electorales participan el Estado, los partidos políticos nacionales con registro y los ciudadanos.

A. *Cronología del proceso electoral*

La Comisión Federal Electoral se encarga de la preparación del proceso electoral. Para ello se reúne dentro de los diez primeros días del

mes de octubre; y, a partir de la primera reunión de ese mes se inicia el proceso electoral y concluye en el mes de agosto. Durante este término la Comisión Federal Electoral debe sesionar por lo menos dos veces al mes.

La primera reunión de la Comisión tiene por objeto comprobar, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre, la debida integración y funcionamiento de los organismos electorales, con la finalidad de que dichos organismos (las comisiones locales electorales y comités distritales electorales) no se retrasen en el desarrollo de sus actividades en sus respectivas demarcaciones.

De esta manera, las comisiones locales estarán funcionando a más tardar en la primera semana de noviembre del año anterior a la elección ordinaria, y los comités distritales, a más tardar en la primera semana de diciembre (también del año anterior al de la elección ordinaria). Ambos deben sesionar por lo menos dos veces al mes hasta que concluyen los comicios federales.

De esta manera, al quedar integrados los organismos electorales, estarán en condiciones de ir desarrollando los diferentes fases que comprende el proceso electoral. Para el cumplimiento de dichas fases es indispensable la participación del Estado, de los ciudadanos y de los partidos políticos, ya que todos ellos son corresponsables en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Reviste especial importancia el establecimiento, en enero, del número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales, las cuales no podrán ser más de cinco. Paralelamente se establece la determinación de las fórmulas electorales que podrán ser la de representatividad mínima o de primera proporcionalidad, según sea acordado por la Comisión Federal Electoral.

En cuanto al registro de los candidatos, se establece que los de mayoría relativa, senadores y presidente de la República podrán ser registrados ante los organismos electorales competentes del 1o. al 15 de marzo; y de esta fecha hasta el 30 del mismo mes, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior como complemento a la disposición constitucional, en el sentido de que sólo los partidos políticos que registren en cien distritos electorales uninominales tienen derecho a registrar listas completas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

En los meses de marzo, abril, mayo y junio se llevan a cabo las actividades previas al día de la votación. A este respecto es importante destacar que ha sido propósito del derecho electoral mexicano lograr

que la votación sea un procedimiento ágil, a la vez que indiscutible. La LFOPPE recoge esa preocupación y establece una serie de requisitos tendentes a la plena identificación de los electores.

Por lo que se refiere a la recepción del sufragio, se señalan con claridad y precisión cada una de sus fases, a fin de que los funcionarios y representantes de las casillas lleven a cabo sus actividades sin contratiempos.

Por otra parte, los plazos fijados para la entrega de los paquetes electorales de las casillas tienen como finalidad evitar cualquier vicio en el proceso electoral.

En este sentido, los presidentes de casilla, bajo su responsabilidad, harán llegar los paquetes electorales al comité distrital electoral durante las 24 horas siguientes al término del escrutinio y computación cuando se trate de casillas urbanas ubicadas en cabecera de distrito; 48 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de cabeceras de distrito, y 72 horas en el caso de casillas rurales.

El segundo domingo de julio se llevará a cabo la sesión del cómputo distrital de cada una de las elecciones relativas a diputados de mayoría relativa y representación proporcional, senadores y presidente de la República y el tercer domingo se celebrará la sesión de cómputo en las comisiones locales electorales para hacer el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores; finalmente, en el mes de agosto se efectuará el registro de constancias de mayoría, así como la asignación de las constancias de diputados por representación proporcional.

B. *Organismos electorales*

Los organismos mencionados, a excepción de la mesa directiva de casilla, son permanentes, toda vez que la propia ley les otorga ese carácter. A partir de su integración, el organismo queda constituido sin importar que el proceso electoral de que se trate haya concluido. Cabe precisar que tal integración se hace por única vez mediante el procedimiento de insaculación que la propia ley establece. A los partidos políticos se les otorga la facultad de revocar a sus comisionados en los organismos electorales y no podrán formar parte de éstos cuando no hayan acreditado a sus comisionados antes de concluir el plazo de registro de candidatos.

Ahora bien, en el supuesto de que ocurrieren vacantes en dichos organismos, la ley señala los procedimientos que habrán de seguirse para

ser cubiertas. En lo referente a su integración, se observa la pluralidad participativa tanto de los ciudadanos como del Estado y de los partidos políticos. La Ley establece la competencia de estos organismos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Dentro de las atribuciones de la Comisión Federal Electoral, como máximo organismo electoral en el país, destacan las siguientes: la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las que se contienen en la propia Ley de la materia; resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos; las prerrogativas de éstos; la división territorial de los distritos, así como de las circunscripciones plurinominales; integrar y publicar la comisión local electoral y comisión distrital electoral; registrar candidaturas a presidente de la República y diputados; acordar y aplicar la fórmula electoral en el proceso respectivo, etcétera.

Por lo que hace a la Comisión Local Electoral, sobresalen las atribuciones siguientes:

Vigilar el cumplimiento de la Ley y, conforme a ésta, intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades respectivas; publicar la integración de los comités distritales electorales; registrar candidaturas a senadores y los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos acreditados ante ellas; informar a la Comisión Federal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de los comités distritales electorales; entregar a éstos los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, etcétera.

El Comité Distrital Electoral, por su parte, tiene atribuidas, entre otras funciones:

Vigilar la observancia de esta Ley y disposiciones relativas; cumplir los acuerdos que dicte la Comisión Federal Electoral y la local respectiva; hacer el cómputo de la votación para presidente de la República, senadores y diputados; designar a quienes integrarán las mesas directivas de casillas; informar a la Comisión Federal Electoral y a la local sobre el desarrollo de sus funciones; entregar a los presidentes de casillas la documentación y útiles necesarios para el cumplimiento de sus funciones, etcétera.

Respecto de la mesa directiva de casilla en cuanto organismo transitorio, las actividades más relevantes de sus miembros pueden resumirse en la forma siguiente:

Instalar y clausurar la casilla; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; identificar a los electores; integrar los paquetes electorales; levantar las actas de instalación, cierre de vota-

ción y finales de escrutinio y demás complementarias y recibir el recurso de protesta; tomar nota de los incidentes que se presenten.

Por lo que se refiere a los representantes de partidos políticos y candidatos, su función se constriñe a vigilar el cumplimiento de la Ley, interponer el recurso de protesta y auxiliar a la mesa de casilla en el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades conferidas en la Ley de la materia.

La Ley prevé que los organismos electorales permanentes antes citados deberán sesionar por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral, la Comisión Federal Electoral sesionará cuando sea convocada por su presidente. Por lo que toca a la Comisión Local Electoral y la Comisión Distrital Electoral, la Ley determina que concluido el proceso electoral, se reunirán cuando para ello se les convoque.

De lo anterior se desprende que la multicitada Ley concede a los partidos políticos, amplias facultades para que participen activamente en los procesos electorales, integrando los organismos electorales que se han mencionado. Con ello se manifiesta la intención de garantizar una representación pluralista y democrática.

También dentro del proceso electoral, juega un papel importante un cuerpo electoral con funciones técnicas, denominado Registro Nacional de Electores, a quien la Ley de 1977 le quitó el carácter de organismo. Éste es el encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales.

Asimismo, participa en la realización de estudios y en la formulación de proyectos sobre la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales, y en todo lo relativo a las circunscripciones electorales plurinominales en función de los factores geográficos y demográficos.

Cabe recordar que la Constitución ha establecido un sistema de elección mixto, en virtud del cual por el sistema de mayoría relativa se eligen trescientos diputados atendiendo a distritos electorales uninominales y hasta cien más que son electos por representación proporcional mediante listas regionales, correspondientes a circunscripciones plurinominales, cuyo ámbito territorial, número y magnitud de éstas es fijado oportunamente por el organismo rector del proceso electoral denominado Comisión Federal Electoral, con base en los estudios efectuados por el Registro Nacional de Electores a través del Comité Técnico y de Vigilancia.

Es preciso señalar que para la adjudicación de curules de mayoría

ción y finales de escrutinio y demás complementarias y recibir el recurso de protesta; tomar nota de los incidentes que se presenten.

Por lo que se refiere a los representantes de partidos políticos y candidatos, su función se constriñe a vigilar el cumplimiento de la Ley, interponer el recurso de protesta y auxiliar a la mesa de casilla en el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades conferidas en la Ley de la materia.

La Ley prevé que los organismos electorales permanentes antes citados deberán sesionar por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral, la Comisión Federal Electoral sesionará cuando sea convocada por su presidente. Por lo que toca a la Comisión Local Electoral y la Comisión Distrital Electoral, la Ley determina que concluido el proceso electoral, se reunirán cuando para ello se les convoque.

De lo anterior se desprende que la multicitada Ley concede a los partidos políticos, amplias facultades para que participen activamente en los procesos electorales, integrando los organismos electorales que se han mencionado. Con ello se manifiesta la intención de garantizar una representación pluralista y democrática.

También dentro del proceso electoral, juega un papel importante un cuerpo electoral con funciones técnicas, denominado Registro Nacional de Electores, a quien la Ley de 1977 le quitó el carácter de organismo. Éste es el encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales.

Asimismo, participa en la realización de estudios y en la formulación de proyectos sobre la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales, y en todo lo relativo a las circunscripciones electorales plurinominales en función de los factores geográficos y demográficos.

Cabe recordar que la Constitución ha establecido un sistema de elección mixto, en virtud del cual por el sistema de mayoría relativa se eligen trescientos diputados atendiendo a distritos electorales uninominales y hasta cien más que son electos por representación proporcional mediante listas regionales, correspondientes a circunscripciones plurinominales, cuyo ámbito territorial, número y magnitud de éstas es fijado oportunamente por el organismo rector del proceso electoral denominado Comisión Federal Electoral, con base en los estudios efectuados por el Registro Nacional de Electores a través del Comité Técnico y de Vigilancia.

Es preciso señalar que para la adjudicación de curules de mayoría

relativa, la Ley contempla el procedimiento tradicional y para los de representación proporcional se utilizan fórmulas electorales basadas en los principios de representatividad mínima y de primera proporcionalidad, los que a su vez funcionan por los procedimientos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor la primera, y la segunda de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor.

C. Registro Nacional de Electores

Hemos dicho aquí que el Registro Nacional de Electores juega un papel fundamental en el desarrollo de la justa electoral, y se confirma esta aseveración, con el artículo 34 constitucional que señala: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años y de tener un modo honesto de vivir", y el propio Registro es quien está facultado para inscribirlos a éstos en la institución, manteniendo con ello al corriente el Registro de Electores en todo el país a través del Padrón Único. Para lo cual podrá incluso demandar la colaboración de la ciudadanía con fundamento en el artículo 5º constitucional; realizar la depuración y actualización en el Padrón Único; establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y los cambios y anotaciones que deban hacerse.

Partiendo de los supuestos anteriores, el Registro Nacional de Electores entregará la credencial permanente de elector, a los ciudadanos inscritos. La credencial es el documento de carácter permanente que acredita la calidad de elector y la posibilidad para el ejercicio de sus derechos políticos el día de la elección; y debe contener los datos que hagan posible que el ciudadano pueda identificarse plenamente; el modelo será autorizado por la Comisión Federal Electoral y llevará la firma impresa del director del Registro Nacional de Electores. Por ello, todo ciudadano inscrito tiene derecho a que se le entregue su credencial.

El Registro Nacional de Electores deberá elaborar las listas nominales de electores con todos los ciudadanos inscritos, y deben clasificarse por sección y municipios. Para estos efectos la sección electoral es la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales uninominales para la recepción del sufragio.

La lista nominal de electores deberá estar en poder de los presidentes de las mesas directivas de casilla dentro de los cinco días previos al anterior de la elección, para que pueda comprobar que el elector figure en la lista nominal correspondiente.

D. *Jornada electoral*

En otro orden de ideas, podemos decir que la parte medular del proceso lo constituye la propia jornada electoral, a celebrarse el primer domingo de julio del año de los comicios, etapa en donde se concentra y toma verdadera vida todo el trabajo desarrollado, desde el mes de octubre del año anterior a la elección. Es aquí en donde los ciudadanos cumplen con dos obligaciones: una, desempeñar en forma obligatoria y gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos, cuya tarea principal se desarrolla en las mesas directivas de casilla, organismos encargados de recibir la votación, y la segunda, votar en las casillas que correspondan a su domicilio.

Es preciso señalar que la Ley (LFOPPE) establece claramente los procedimientos tanto para la instalación y cierre de las casillas, como para el sufragio del voto; por ejemplo, prescribe las obligaciones y facultades de los integrantes de las mesas de casillas, las funciones a desempeñar por los auxiliares de organismos políticos electorales; señala los requisitos y prohibiciones que deben observar los electores, forma de llevar a cabo los cómputos y escrutinios, etcétera.

Asimismo, es necesario hacer mención a la etapa del proceso, y que es la denominada de los resultados electorales. En ella, los comités distritales electorales llevan a cabo, una vez recibidos los paquetes electorales que las mesas directivas de casilla les hacen llegar, los cómputos de las elecciones en el siguiente orden: votación para diputados por mayoría relativa, votación de diputados por representación proporcional, votación para senadores y votación para presidente de la República. Es necesario señalar que a este organismos corresponde en primer término la calificación de la validez de las votaciones, extendiendo en su caso las constancias de mayoría a quien corresponda, debiendo enviar a la Comisión Federal Electoral la documentación electoral completa y un informe detallado sobre el desarrollo de la elección en su jurisdicción.

Asimismo enviará a la comisión local electoral correspondiente la documentación relativa a senadores de la República; a la Comisión Local Electoral con residencia en la capital que sea cabecera de circunscripción plurinominal, la documentación relativa a la votación por listas regionales de diputados electos por representación proporcional, para que se efectúe la computación correspondiente.

Finalmente, la Comisión Federal Electoral llevará a cabo el registro de las constancias de mayoría expedidas por los comités distritales, con

base en los informes que éstos le proporcionen, negándolo cuando presume que se dieron las causas de nulidad previstos en el artículo 223 de la Ley, correspondiendo al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación definitiva. Concluido el registro anterior, procederá a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional en los términos del artículo 54 de la Constitución general de la República, observando al efecto el procedimiento de la fórmula electoral acordada con anterioridad, e informando al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la asignación de diputados por representación proporcional.

IV. CONTENCIOSO ELECTORAL

Uno de los aspectos fundamentales del proceso electoral es, sin lugar a dudas, el referente al contencioso electoral. En efecto, si tomamos en consideración la cantidad de personas que intervienen durante la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, nos daremos cuenta que participan en el proceso más de medio millón de mexicanos, que de buena fe y con entusiasmo, y en cumplimiento con sus deberes ciudadanos, participan en la organización electoral. Esta singularidad, además de las características tan especiales de la actividad política, donde bien decía Weber, "es necesario establecer un equilibrio entre la pasión y la medida", provoca, en muchos casos, actos contrarios a nuestra legislación electoral, actos originados por inexperiencia, exceso de entusiasmo y pasión partidista. Ciertamente la elección, nos dice Georges Burdeau, puede dar lugar a impugnaciones, ya sea a causa de violaciones a las normas legales de fondo o de forma relativas a la operación electoral, ya sea por hechos de corrupción, ya sea a causa de inelegibilidad del candidato.

Debido a las anteriores circunstancias, todas las legislaciones electorales cuentan en el capítulo de lo contencioso electoral, las medidas que la propia Ley establece para prevenir, reprimir, resarcir y sancionar las violaciones que durante el propio proceso electoral se cometan.

El universo electoral referente a los medios que las legislaciones electorales han establecido para dar solución a los problemas que me he referido, son muchos y muy variados. Por ejemplo, nuestro país ha seguido durante casi toda su historia, el sistema contencioso electoral, consistente en que sean los organismos electorales que se encargan de la preparación, desarrollo y vigilancia los que revocan los actos electorales impugnados.

A. Nulidades electorales

Bajo el rubro "De lo contencioso electoral" y conforme a los artículos 222 y 223 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) se encuentran comprendidas las diversas causas por las cuales puede una votación recibida en una casilla o toda la elección declararse nula.

Las nulidades y los recursos que se establecen ofrecen a los ciudadanos los medios jurídicos adecuados para combatir las posibles violaciones al voto y en consecuencia garantizan la legitimidad del proceso electoral y el respeto de la voluntad de los electores, manifestada a través del voto.

En este orden de ideas, el artículo 222 de la (LFOPPE) precisa los supuestos en que se anulará la votación recibida en una casilla cuando sin causa justificada se instale en lugar distinto al señalado, excepto cuando ya no exista el local indicado en las publicaciones respectivas, éste se encuentre cerrado o clausurado y en consecuencia no se pueda penetrar al mismo, que esté ubicado en lugar prohibido por la ley o las condiciones del local no permitan asegurar la libertad y el secreto del voto o el libre acceso de los electores. Pero en todos los lugares designados para instalar las casillas deben estar comprendidos en la misma sección, en el lugar apropiado más próximo y dejando aviso del cambio en el lugar señalado originalmente.

De igual manera, la votación será anulada cuando los funcionarios de la casilla hayan sido objeto de violencia física o moral, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, y que esos hechos tengan relevancia en los resultados de la votación de la casilla.

Asimismo, cuando en el momento del cómputo de votos medie error grave o dolo manifiesto que altere sustancialmente el resultado de la votación, y cuando el paquete electoral sea entregado al comité distrital fuera de los plazos que la Ley establece, excepto cuando las comunicaciones se encuentren interrumpidas y existan caso fortuito e de fuerza mayor.

El artículo 223 describe las causas por las que una elección puede ser declarada nula por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados:

- a) Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal.
- b) Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo 222 se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean además determinantes del resultado

de la votación, cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo del proceso electoral, entendiéndose como violaciones sustanciales la realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a la Ley; cuando se reciba la votación en fecha distinta a la de la elección y cuando personas distintas a los organismos facultados por la Ley reciban la votación. Asimismo, cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal:

a) Se haya impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas.

b) No se hubieran instalado las casillas y en consecuencia la votación no hubiere sido recabada. Finalmente, cuando en la elección por representación proporcional la suma de las actas del cómputo distrital no coincida con el total del acta del cómputo circunscripcional y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.

B. Recursos electorales

En lo relativo a los recursos electorales se establecieron mecanismos en la LFOPPE, a través de los cuales los ciudadanos, candidatos, partidos políticos y las asociaciones políticas o sus representantes, tienen la facultad de acudir ante los organismos electorales y sus dependencias, a fin de manifestar su desacuerdo respecto a presuntas violaciones a la Ley en cita.

Por lo que hace a los recursos de aclaración e inconformidad, se prevé que se podrán interponer contra actos previos del proceso electoral. Con el propósito de facilitar su interposición, la Ley no contempla un procedimiento especial; es decir, el recurrente podrá acudir ante la delegación del Registro Nacional de Electores (RNE) o ante el Comité Distrital Electoral (CDE), según el caso, sin necesidad de formular el escrito de acuerdo a un modelo específico, toda vez que para la interposición de los recursos que la Ley señala, únicamente se exigen los siguientes requisitos: se presentarán por escrito, anotando el nombre y domicilio del recurrente, acto que lo motiva, concepto de violación, fundamento legal y, además, se establece que los representantes de candidatos o de partidos deberán actuar conjuntamente al presentar el recurso.

Cuando un elector no aparezca en la lista nominal básica; cuando en ésta se incluya a personas fallecidas o no aptas para votar, y cuando a un ciudadano le sea negado su registro o sea excluido del Padrón

Electoral por cancelación de suscripción en el RNE, se podrá interponer el recurso de aclaración, de acuerdo con el procedimiento que la propia Ley señala.

Respecto del recurso de inconformidad, este se interpondrá por escrito ante el RNE o bien ante el CDE, por la negativa de incluir o excluir a personas en el padrón electoral o respecto al lugar señalado para la ubicación de las casillas o nombramientos de sus miembros integrantes.

Dentro del proceso electoral, la Ley establece cinco recursos que se pueden interponer para garantizar la limpieza en las elecciones y otorgar a los partidos políticos la facultad de ejercitar este derecho.

En lo que se refiere a la protesta, los candidatos, los partidos políticos o sus representantes, podrán interponerlo por escrito ante la propia casilla el día de la elección, o dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio, contra violaciones a las disposiciones de la LFOPPE que afecten los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Con este sencillo procedimiento, la Ley facilita a los candidatos y a los partidos políticos, su interposición.

Únicamente los comisionados de los partidos políticos podrán manifestar su inconformidad respecto a un acuerdo emitido por el organismo electoral ante el cual están acreditados, presentando por escrito el acuerdo que se impugna, a través del recurso de revocación.

La Ley regula los supuestos en los cuales el recurso de revisión procede, mismo que es una garantía para quienes previamente hicieron valer los recursos que a continuación se mencionan: inconformidad, protesta y revocación; de esta manera, los recurrentes podrán acudir ante el organismo superior jerárquico del organismo responsable, para expresar su desacuerdo en los siguientes casos:

Cuando la inconformidad, protesta o revocación no sean tramitados; cuando éstos no se resuelvan dentro de los términos legales, y cuando la resolución que se dicte de alguno de los recursos mencionados contrarie algún precepto de la LFOPPE.

En lo que se refiere al cómputo distrital, la Ley establece el recurso de queja, que se interpondrá ante el comité distrital correspondiente al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de dicha sesión; los candidatos, los partidos políticos o sus representantes podrán hacer valer este recurso en los siguientes casos:

Contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital en la elección de diputados y contra la constancia de mayoría expedida por el CDE.

Cabe mencionar que aun cuando se interpone ante el CDE, quien resuelve es el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; toda vez que será este órgano quien calificará la elección de los presuntos diputados; de lo anterior se demuestra la flexibilidad que la Ley otorga a los partidos políticos, coadyuvando con ello a la ampliación de las instancias que atenderán a sus requerimientos de una forma más expedita.

Una vez que los partidos políticos han enviado la lista de los presuntos diputados que formarán parte del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, este organismo calificará la elección de sus miembros. La Ley contempla el recurso de reclamación, mismo que será interpuesto exclusivamente por los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la oficialía mayor de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados comprobará si se satisfacen los requisitos formales para la interposición del recurso; posteriormente remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito. Cabe señalar que deberán existir las constancias de que fueron interpuestos todos los recursos ordinarios en los términos de la Ley en cuestión.

De este breve repaso del derecho electoral mexicano, podemos observar que la Ley de 1977 ha venido regulando de manera adecuada la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como las cuestiones relativas al sistema de partidos nacionales. Sin embargo, ningún país del mundo puede jactarse de contar con un sistema electoral perfecto. No existen sistemas electorales perfectos. Todo sistema electoral, por la complejidad de los fenómenos que regulan, son perfectibles en tanto sean susceptibles de renovarse.

En el caso particular del derecho electoral mexicano, actualmente el país vive una importante etapa de autocritica y renovación electoral. En efecto, a raíz de la convocatoria del presidente Miguel de la Madrid, publicada el 19 de junio pasado, donde sostiene que la democratización integral requiere de la participación activa y corresponsable de los partidos y asociaciones políticas y de los ciudadanos en el constante perfeccionamiento de los procesos electorales, como vía establecida y regida por el derecho para legitimar el ejercicio del poder de los gobernantes, la sociedad mexicana ha venido expresándose en las diversas audiencias de consulta, tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas, de manera libre, espontánea, crítica y propositiva acerca del derecho electoral al que aspiramos. En este orden de ideas, muchos son los aspectos que a mi juicio deberán de modificarse sustancialmente, para poder avanzar en el perfeccionamiento de la de-

mocracia electoral: Lograr mayor participación ciudadana y de los partidos políticos en las cuestiones electorales, en la toma de decisiones públicas; mayor corresponsabilidad del Estado, partidos políticos y ciudadanos en los procesos electorales; alcanzar mayor fidelidad de la representación política; formar un padrón electoral actualizado, depurado y confiable; acentuar el carácter nacionalista de los partidos políticos; buscar mayor actividad de los mismos para que presenten al electorado más y mejores opciones y programas en la integración de los poderes públicos y conformen de manera exclusiva los organismos electorales, exigirles un mayor y verdadero compromiso político para evitar romper los cauces legales e incitar a la violencia civil; simplificar las etapas de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones y crear un nuevo sistema contencioso electoral.

Para terminar mi exposición y debido a la brevedad del tiempo sobre este último tópico, trataré de desarrollar algunas ideas que puedan servir de marco para la creación de un tribunal electoral. En efecto, uno de los aspectos fundamentales del proceso electoral es la garantía electoral, a través de la cual todo ciudadano o partido político tenga derecho de atacar la ilegalidad de una elección por la presunta realización de actos contrarios a la ley y la posibilidad de probar su dicho.

En el contexto internacional son muchas y muy variadas las formas de integración, competencia, organización y funcionamiento de los tribunales electorales. De hecho cada país ha impreso singulares y muy peculiares características a este tipo de órganos.

Dichas instancias han sido denominadas de diferentes formas: Consejo Constitucional (Francia); Tribunal de Elecciones (Costa Rica); Consejo Supremo Electoral (Venezuela); o Tribunal Supremo Electoral (Ecuador). Asimismo, las atribuciones que les han sido conferidas, así como su origen e instalación, han tenido diversas expresiones. Algunas de ellas se encargan de organizar y vigilar el proceso electoral y son integradas por miembros del Poder Judicial pero con autonomía orgánica (Costa Rica); se encuentran las que son designadas por el Congreso Nacional y tienen una representación de los partidos políticos (Venezuela); o aquellas que, en colaboración con la Suprema Corte de Justicia, la Cámara Nacional de Representantes y el presidente de la República, dirigen, ventilan y garantizan el proceso electoral (Ecuador).

En cuanto a la competencia, Colombia por ejemplo, aunque recibe la denominación de Corte Electoral, no tiene funciones jurisdiccionales, sino básicamente administrativas; ciertamente conoce de recursos que

se interpongan en contra de los delegados que realizan los escrutinios generales; sin embargo, la resolución no es una decisión judicial, sino una providencia meramente administrativa, toda vez que puede ser impugnada ante el Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En Colombia la Corte Electoral no funciona permanentemente, sino esporádica o temporalmente. Se organiza con base en delegados que tienen facultad para decidir sobre las reclamaciones que se presentan en ocasión de los escrutinios.

Dos son los grandes sistemas de control de legalidad de las elecciones: el contencioso político y el contencioso jurisdiccional.

Los países, de acuerdo con su historia, con su tradición jurídica y política, con sus instituciones, así como con sus especiales características socioeconómicas, se han pronunciado por un sistema u otro: Argentina, Bélgica, República Federal de Alemania, Suecia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Dinamarca, Noruega, Francia y México, se han pronunciado por el órgano no-jurisdiccional. El Reino Unido, Estados Unidos de América, Colombia, Italia, Portugal, Austria, Costa Rica, Checoslovaquia, Grecia, Honduras y España utilizan el sistema contencioso jurisdiccional.

En México, salvo en la Constitución de 1836, las controversias electorales han sido siempre resueltas por órganos no jurisdiccionales. En efecto, los recursos que existen en la legislación electoral mexicana son resueltos por órganos políticos. Esta singularidad de resolver actos jurídicos por medio de decisiones políticas ha sido, a mi juicio, lo que ha provocado fricciones innecesarias entre los diferentes actores electorales en nuestro país, y ha creado circunstancias que en algunos casos permitan poner en tela de juicio la legalidad y legitimidad de algunos procesos electorales. Lo anterior se debe a que para resolver un recurso los comités distritales electorales, las comisiones locales electorales y la Federal Electoral deben resolver las controversias a través de acuerdos que prepara el secretario respectivo de estos órganos y que son sometidos a votación entre los integrantes de estos órganos, dentro de los cuales, como ya dijimos, se encuentra un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales, es decir, son órganos en los que se encuentran presentes posiciones ideológicas antagónicas.

Desde mi personal perspectiva, deben crearse los cauces adecuados para que los diversos actos que se dan en la contienda electoral: administrativos, políticos y jurisdiccionales, tengan su propio cauce, proce-

dimiento y respuestas adecuadas a la naturaleza de cada uno de ellos. Por lo mismo, creo que en México se debe establecer un tribunal de lo contencioso electoral, como organismo autónomo e independiente, ajeno a la pasión partidaria y cuyas decisiones pudieran ser aceptadas por todos los contendientes.

En el derecho electoral comparado existe una multiplicidad de modelos que pueden tomarse en consideración y adaptarse a las características del sistema electoral mexicano. En América Latina, para no ir más lejos, tenemos varios ejemplos que pueden tomarse en consideración: el colombiano, el costarricense o el venezolano podrían ser adoptados a nuestra idiosincrasia política.

El Tribunal que propongo deberá actuar exclusivamente en épocas electorales y entrar en receso al término de las mismas. En todo caso, creo que el Tribunal Electoral mexicano podría integrarse por cinco miembros, tres de los cuales podrán ser miembros del Poder Judicial Federal, entre los que deberá estar un ministro, para que fungiera como su presidente. Los dos restantes podrían ser, un miembro de la Cámara de Diputados y uno de la de Senadores, designados ambos de entre sus miembros que fueran abogados, a través del procedimiento de insaculación, de esta manera se aseguraría que los partidos políticos tuvieran una participación, pero a través de los miembros que formen parte del Poder Legislativo.

Otro aspecto que creo importante subrayar de mi versión del Tribunal Electoral, es que este Tribunal realice exclusivamente funciones de control de la legalidad de las elecciones, es decir, que se debe seguir manteniendo como última instancia la autocalificación de las elecciones, en el caso del Poder Legislativo, por las respectivas Cámaras; en otras palabras, mi propuesta del Tribunal Electoral no consiste en crear un órgano jurisdiccional que suplante a los colegios electorales de cada una de las cámaras, sino a un organismo que cree un ámbito jurídico para el desahogo de controversias jurídicas, que actualmente se resuelven por órganos políticos administrativos. En este orden de ideas, el Tribunal Electoral que considero debe crearse en nuestro país, debe ser el espacio jurídico que permita que los actos electorales controvertidos sean resueltos a la luz del derecho y no a la luz de las pasiones políticas.