

# INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL EN EL ESTADO DE GUERRERO RESPECTO A LA CONDUCCIÓN DE LOS COMICIOS Y DE LA INTEGRACIÓN DEL ORGANISMO RECTOR DEL MISMO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La realidad de los estudios de las elecciones locales en el sistema federal mexicano.* III. *Esquema exegetico.* IV. *Nueva legislación electoral como medio de legitimidad del desarrollo de las elecciones en México.* V. *La conformación de los organismos electorales.* VI. *La conducción de los comicios y la integración del Consejo Estatal Electoral en Guerrero.* VII. *A manera de conclusión.*

## I. INTRODUCCIÓN

Entre las características que definen al sistema federal mexicano destaca el que sus entidades para la construcción de su normativa local, siguen los esquemas y principios consagrados en las leyes federales. Puesto que la materia electoral no es la excepción, es notorio que en una gran mayoría de ellos han adoptado para el desarrollo de sus prácticas políticas los lineamientos contenidos en el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).<sup>1</sup>

Aprovechando la invitación que recientemente se nos formuló para ofrecer una conferencia en el estado de Guerrero,<sup>2</sup> sobre su legislación electoral, sirva este breve trabajo para examinar algunos aspectos que guarda dicho ordenamiento en relación con los principios electorales federales. También para plantear diversas cuestiones que a nuestro juicio debieran reflexionarse, teniendo en cuenta que nuestro país se encuentra inmerso en la llamada "Reforma del Estado".

Por otra parte, estas líneas nos brindan la oportunidad de retomar, así sea de manera muy general, las cuestiones políticas locales

1 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, adicionado con los artículos transitorios decimoséptimo y decimooctavo, según decreto publicado el 17 de julio de 1992, y reformado por decretos publicados el 3 de enero de 1991, el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993, y el 18 de mayo y 3 de junio de 1994.

2 Acto organizado por la Fundación Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio", de Acapulco, Guerrero, e impartida el 15 de diciembre de 1995.

que siempre nos han interesado y que esperamos muy pronto podamos seguir desarrollando.

Compartimos lo aseverado por diversos estudiosos de las elecciones locales, quienes han señalado que democracia local y democracia nacional constituyen un sistema único,<sup>3</sup> el cual no puede disociarse o desvincularse, esto es, no puede comprenderse la fortaleza de un sistema federal si sus estados y sus municipios que lo conforman padecen graves rezagos económicos; si el retraso social y cultural les impide con eficacia prestar los servicios públicos que les han sido encomendados; si sufren la presencia de cacicazgos que les impida lograr un cabal desarrollo.

En tal sentido, la exhortación del presidente Ernesto Zedillo de construir un nuevo federalismo cobra importancia si se le vincula con la implantación de nuevas fórmulas que solucionen la variada problemática, que como la descrita padecen las entidades federativas.

## II. LA REALIDAD DE LOS ESTUDIOS DE LAS ELECCIONES LOCALES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Desafortunadamente en nuestro país el estudio de la vida política local ha sido desdeñado por un gran sector de la doctrina. Los factores de que ello ocurra son muy diversos, pero la centralización financiera y política que todavía agobia al sistema político mexicano, sin lugar a dudas ha contribuido a ello.

Ciertamente, el abordar desde una perspectiva jurídica y política el acontecer de las elecciones locales, no resulta fácil, pues en ello se anteponen muy diversos factores (baste de ejemplo señalar que dada la estructuración federada implica que nuestro territorio se divida en 31 estados, los cuales en su conjunto albergan los 2 mil 412 municipios, cada uno de ellos con características disímolas que dificultan trazar líneas generales de análisis).

El que cada entidad federativa, de acuerdo con factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etcétera, hayan expedido sus respectivos cuerpos normativos (Constitución, leyes electorales, orgánicas municipales, reglamentos, etcétera), ha provocado que en la actualidad se presente un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio respecto de una misma institución.

<sup>3</sup> Al respecto véase Dilys, M. Hill, *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, pp. 14-16.

La obtención de dicho material legislativo resulta complicado porque inclusive en las dependencias oficiales no cuentan con ejemplares disponibles al respecto, y el que se encuentra está desactualizado debido a la constante dinámica legislativa.

Esta panorámica se complica si recordamos que dado el desdén que la doctrina ha mostrado hacia el tema, el investigador se encuentra prácticamente en un terreno virgen cuyas vetas de explotación reclaman pronta atención.<sup>4</sup>

### III. ESQUEMA EXEGÉTICO

En otro trabajo hemos proyectado el marco teórico general acerca de la regulación de las elecciones municipales en nuestro país, así como la perspectiva sociológica de la problemática a la que se enfrentan, y que no es necesario repetir.<sup>5</sup>

Simplemente apoyados en esa línea o esas líneas de investigación, quisiéramos recordar de manera breve algunas de las principales conclusiones a las que llegamos en su momento, y destacar bajo ese espectro general las particularidades que ofrece la legislación electoral del estado de Guerrero, respecto a la conducción de los comicios y de la integración del organismo rector del mismo.

#### *Influencia de la normativa federal en el diseño de la legislación local*

Como hemos señalado, una de las características de la legislación o legislaciones electorales locales, es que en su diseño siguen las pautas de los modelos institucionales apreciados en el plano nacional, es decir, los de la legislación electoral federal. No desconocemos que existen estados que se muestran inmutables ante lo que acontece en el plano federal, y que en ejercicio de su autonomía política prefieren conservar la vigencia de su legislación electoral de hace ya varios lustros; sin embargo, en general detectamos que en varios de los estados casi literalmente han ajustado los principios de la legislación

4 La editorial del periódico *La Jornada* ha publicado últimamente los siguientes trabajos: *Guanajuato/espejismo electoral*, de Ricardo Alemán Alemán; *Sonora 91/ Historia de políticos y policías*, de Roberto Zamarripa; *Chihuahua/ Historia de una alternativa*, de Alberto Azis Nassif; *Baja California en tiempos del PAN*, de Irma Campuzano Montoya; *La República mexicana/Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, coordinada por Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa. Por su parte, Miguel Ángel Porrúa editores publicó *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, coordinada por Alicia Ziccardi, 1995.

5 Véase *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994.

electoral federal a sus prácticas políticas locales, y no era raro hasta hace unos cuantos años ver cómo diversas entidades tenían vigentes los principios de la ley electoral de 1977 (LFOPPE); otras el efímero Código Federal Electoral, y los más recientes apegados a los principios del llamado COFIPE.

Esta realidad legislativa nos lleva a puntualizar de manera más aguda en lo que *debe ser* la regulación de la vida electoral en los estados, en el sentido de que es necesario reflexionar los pros y los contras que la aplicación casi literal de las instituciones nacionales tendrán en su vida política, porque hay que considerar que no significan ni representan lo mismo unas elecciones nacionales que unas elecciones locales. Sobre todo habría que considerar la particular realidad política que vive el estado, su peculiar realidad social y económica a la que se enfrenta, e inclusive las aspiraciones sociales, políticas y filosóficas que se pretenden con la instauración de un determinado ordenamiento.

A la luz de estas consideraciones se explica la presencia de un heterogéneo mosaico en la regulación jurídica municipal, y local en general. Baste de ejemplo señalar que en relación con los partidos políticos tenemos extremos que van a lo siguiente: estados que aceptan la integración de partidos políticos locales (es el caso de Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz); estados que no aceptan la presencia de partidos políticos locales, cual es el caso de Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Otros en donde además de los partidos políticos prevén la integración de asociaciones políticas (es el caso de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Yucatán). En cambio otros no aceptan la integración de asociaciones políticas (es el caso de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, por señalar algunas).

En cuanto a los requisitos exigidos para la constitución y registro de los partidos políticos locales, cabe resaltar que en algunos estados sigue siendo la Secretaría General de Gobierno la que lleva a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la demanda de dejar en manos de las comisiones estatales electorales esta actividad de registro, ya que el estudio de las solicitudes de registro podría tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos organismos político-electorales. Inclusive siguiendo la tendencia democrática de ciudadanizar

los organismos electorales compartiríamos la idea de que fuera el Consejo Estatal quien se encargara de llevar a cabo esta labor.

En relación con el número de afiliados exigidos en cada estado para la constitución de una organización política, también la situación es muy diversa, con cifras que van de 7 mil 500 (cual es el caso de Baja California) a 50 mil, como lo consagra la legislación del estado de Hidalgo, por aportar sólo unos datos.

La incidencia del acontecer legislativo federal en la configuración del derecho local nos lleva a examinar, aunque sea de manera general, sus principales sesgos que lo definen, todo ello con el fin de comprender los nuevos lineamientos que ya vemos reflejados en las leyes de nuestros estados. En esta ocasión baste por examinar el estado de Guerrero.

Cabe destacar la dinámica evolución del sistema electoral mexicano; mientras varios estados se encontraban en su proceso de adecuación normativa, resulta que el COFIPE fue reformado,<sup>6</sup> y que en puerta se encuentran nuevas modificaciones en la denominada "Reforma del Estado". Ello nos obliga a que en el presente trabajo incluyamos el contenido y propósitos que inspiran las últimas reformas, y en su conjunto ponderemos la viabilidad de que dichos cambios se vean reflejados en la legislación de los estados.

#### IV. NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE LEGITIMIDAD DEL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

En los últimos años el desarrollo de las elecciones federales en México se ha caracterizado por la vigencia de diferentes legislaciones electorales. Así, en los comicios de 1988 se recurrió al Código Federal Electoral, en tanto que las de 1991 se sujetaron a los principios del COFIPE; las de 1994 se apoyaron en las profundas reformas realizadas al anterior ordenamiento de 1993 y de abril de 1994; las de 1997 se apoyarán en los principios que actualmente se discuten.

Este hecho ha llevado a resaltar a Dieter Nohlen, cómo en América Latina, a diferencia de los países industrializados de Occidente, la reforma electoral sigue siendo uno de los temas más debatidos, en los que se comprenden problemas de la organización electoral, el sistema electoral, el derecho electoral, etcétera.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, y el 19 de abril de 1994.

<sup>7</sup> En *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 9.

En el caso de nuestro país, la inconformidad en la manera como se desarrolla el proceso electoral y los resultados que se obtienen ha propiciado que la vigencia de la normativa electoral agote su cometido una vez celebrados los comicios, una vez que bajo sus principios ha triunfado el partido en el poder, no importando que posteriormente fenezca o sufra profundas modificaciones, que la haga aparentar que ahora sí para los próximos comicios la contienda será más justa.

Ciertamente, como ha señalado el brillante jurista mexicano Diego Valadés, el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos no ha sido fácil en ninguna parte; ello es así porque a veces "la contienda política impele al rebasamiento de la norma. La fluidez de la vida social y política hace que con frecuencia los comportamientos generen costumbres con mayor velocidad que los congresos adecuan leyes".<sup>8</sup>

Lo preocupante en la *praxis* que ha adoptado la reforma electoral en México es que nos acostumbremos a que en cada proceso electoral tengamos que estrenar una nueva legislación, no importando la validez objetiva de los principios que la sustentaron, sino que los cambios se realicen tan sólo a la presión del adversario.

De proseguir esta situación, ello nos puede conducir a que:

- 1o. Los ordenamientos electorales subsecuentes o las reformas que se lleven a cabo carezcan de toda credibilidad, pues se sabe que con ellas de todas formas se asegura el triunfo de una de las fuerzas políticas;
- 2o. Todo el proceso de creación o de reformas legislativas se conviertan tan sólo en el espectáculo con el cual se legitiman las actividades electorales, pero en realidad no se avanza en el desarrollo de nuestra democracia;
- 3o. Las fuerzas políticas prefieran recurrir a transacciones políticas ajenas a lo señalado por la norma de derecho.

Ante tal estado de cosas creemos que es tiempo de un cambio de actitud de todas las partes intervinientes en el proceso electoral, en el que se recobre el significado de los principios e instituciones reguladas por el derecho electoral y se valore en su exacta dimensión la teleología que los comicios representan. Resulta ilusorio, pero cada

<sup>8</sup> En *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 18.

día cobra mayor validez lo señalado por el ilustre poeta mexicano Octavio Paz, hace apenas unos días, en el sentido de impregnar de ética a la actividad política, que las enseñanzas maquiavélicas cedan el paso a los principios agustinianos, que sirva para recobrar la legitimidad perdida.

Para el politólogo Rafael Segovia, constantemente se está hablando de una nueva cultura política, que se traduce en nuevas relaciones políticas de poder entre los hombres, entre las organizaciones políticas, con el Estado,<sup>9</sup> pero que la cultura no se puede cambiar por simple decreto, que para transformarla es de vital importancia el papel de los agentes "socializadores reales"; es decir, la prensa, los partidos, la televisión, la escuela.

Más adelante, concluye este autor que mientras dichos agentes sigan manteniendo la situación que mantienen en este momento, "de lo que podemos estar seguros es que nuestra cultura política va a cambiar muy poco".<sup>10</sup>

## V. LA CONFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

### 1. *Su trascendencia en el desarrollo del proceso electoral*

El presente apartado constituye una de las partes medulares del proceso mismo, ya que de la integración, actuación y voluntad política manifestada por los organismos electorales dependerá el grado de limpieza y credibilidad con que se desarrollen o comicios. Que el triunfo obtenido por alguno de los contendientes goce de la legitimidad necesaria que le permita sin suspicacias ejercer el cargo.

Respecto a la importancia de esta cuestión, Mackenzie ha señalado que por noble que sea el sistema electoral no puede inspirar confianza si quienes lo aplican no gozan de plena autonomía, y por el contrario se hallan a las órdenes directas del gobierno.<sup>11</sup>

Cabe destacar que las formas de integración y facultades de que gozan los organismos electorales son muy diversas, y que el grado de confianza que se tiene en ellos también varía en cada comunidad política, pues mientras en algunas democracias la ciudadanía no en-

9 En "Conducta y educación política en México", *La nueva reforma política*, México, El Nacional, 1991, p. 207.

10 *Ibidem*.

11 En Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 110.

cuentra punto de objeción en estas cuestiones, en otras por el contrario, la duda es el signo que las define.

En las democracias en que subsiste la desconfianza en la integración y la actuación de los organismos electorales los cuestionamientos se presentan desde a quién le corresponde organizar el proceso electoral, con posiciones que se inclinan en otorgarlo al gobierno, a los partidos políticos, a la sociedad, a la ciudadanía, sin faltar quienes se inclinen por alguna fórmula mixta.

En el debate también se comprenden las siguientes interrogantes: ¿quiénes deben integrar los organismos encargados de organizar los comicios? ¿cuál debe ser su procedimiento de elección? ¿cuáles los mecanismos que garanticen su imparcialidad? entre otros muchos aspectos.

En esta temática no existen fórmulas y principios que sean mejores que otros, ya que cada uno de ellos ofrece ventajas e inconvenientes. En todo caso, el éxito o fracaso dependerá de las particulares condiciones que ofrezca la realidad política al momento de llevarlos a la práctica, del particular desarrollo histórico y de la voluntad política mostrada en su aplicación.

En el caso de nuestro país, en los últimos comicios el tema de la integración y de la actuación de los organismos electorales ha sido una de las cuestiones que más han debatido los partidos políticos de oposición, el sector académico y los medios de comunicación, quienes desde sus particulares perspectivas han señalado múltiples defectos, principalmente de injusticia en su integración y carencia de imparcialidad en sus decisiones, expresando sus puntos de vista cómo a su juicio podría avanzarse en esta cuestión.

Para el destacado jurista mexicano Jorge Madrazo, la integración y funcionamiento de los organismos electorales en el país se ha caracterizado por su carácter vertical, como a través de un hilo conductor las decisiones originadas en el gobierno federal se han ido ejecutando en cascada en cada uno de los organismos electorales hasta llegar a los escrutadores de las mesas directivas de casilla. En otras palabras —señala—, “la integración y funcionamiento de los organismos político-electorales responde a la efectividad en el control que el Estado tiene en los distintos procesos electorales”.<sup>12</sup>

La anterior aseveración estuvo presente por mucho tiempo en la realidad política mexicana cuando observamos que la legislación con-

12 En “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 311.

firió el control absoluto del proceso electoral al gobierno, que en simbiosis con el PRI acaparó mayoritariamente la integración de los organismos electorales. Sin embargo, cabe apuntar que esta situación poco a poco ha ido cambiando, sobre todo con las nuevas tendencias que fortalecen la idea de una justicia electoral, que se refleja en un mayor equilibrio en la integración de los organismos electorales; la supresión de facultades discrecionales por una actuación apegada a derecho y bajo una responsabilidad ciudadana, aspectos que más adelante desarrollaremos.

## 2. *Cuestionamientos y propuestas en torno a la conducción del proceso electoral y de la integración de los organismos electorales*

### *A. La descalificación electoral*

Podemos afirmar que dada la hegemonía de una de las fuerzas políticas (PRI), esto ha provocado que los cuestionamientos de la forma en que se organiza y se desarrolla el proceso electoral se intensifiquen, y que los partidos políticos de oposición recurriendo a esta realidad, la fomenten como estrategia fundamental en su lucha por alcanzar el poder. De esta manera, bajo su particular perspectiva el objetivo central consiste en criticar la integración de los organismos electorales y descalificar, por tanto, el desarrollo de los comicios y sus resultados.

En esta lógica de lucha política no vacilan en desconocer los triunfos del adversario por considerarlos ilegítimos, e inclusive encuentran suficiente justificación para organizar masivamente a la ciudadanía con el fin de que con actos de protesta impidan que el candidato vencedor asuma el cargo. Bajo esta postura asumen un doble juego electoral que no puede justificarse, no desdeñan el triunfo en las urnas, pero si son derrotados les queda la vía de la descalificación; aceptan las reglas electorales en tanto albergan la posibilidad de obtener el triunfo. Con esta actitud se explica la presencia ya común de los conflictos poselectorales, lo que ha llevado al extremo de que lo más importante no es quién consigue el triunfo, sino que se crea en el mismo.

En ocasiones la presión popular provocada bajo el mecanismo que hemos descrito ha logrado que las autoridades tengan que negociar los cargos representativos, hecho que ha provocado que los comicios

sufran una gran crisis de legitimidad y los partidos políticos sean vistos con desconfianza por la sociedad.

Estamos convencidos de que en este punto se puede seguir avanzando; queremos para nuestro país un mayor mosaico ideológico y partidista. De hecho en el actual proceso de lo que se ha denominado "Reforma del Estado" será uno de los puntos a debatir, pero cualesquiera que sean los principios que se adopten, con madurez y responsabilidad política se deben respetar los puntos acordados. No descartamos que la actuación de las autoridades y de los partidos puedan ser impugnadas, pero bajo las formas y mecanismos establecidos en la propia legislación.

#### B. *Conducción e integración de los organismos electorales en la renovación electoral de 1986*

En el foro de consulta popular convocada por el presidente Miguel de la Madrid (1986), que tuvo como finalidad recabar propuestas que orientaran los perfiles de una nueva legislación electoral, se escucharon diversos planteamientos respecto al tema que nos ocupa.

Gustavo Hirales, del entonces PSUM (Partido Socialista Unificado de México), propuso que para rescatar el principio de autonomía del organismo cúspide del proceso electoral (Comisión Federal Electoral), éste se debería integrar exclusivamente con los representantes de los partidos políticos.<sup>13</sup>

De ese mismo partido, Sabino Hernández Téllez resaltó que en la integración de los órganos electorales el Poder Ejecutivo no debía tener más participación.<sup>14</sup>

Por su parte, Miguel Montes García, del PRI, sugirió que el órgano rector del proceso electoral se hiciera de una manera mixta, con intervención de los representantes del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos, quienes participarían proporcionalmente de acuerdo con su fuerza electoral obtenida en la última elección.<sup>15</sup>

El profesor universitario Delfino Solano Yáñez se refirió a la integración de las mesas de casilla al señalar que podría realizarse mediante insaculación que correría a cargo del comité distrital co-

<sup>13</sup> Véase "Órganos y procesos electorales", *Renovación política electoral. Audiencias Públicas de Consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, p. 289.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 343.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 321.

rrespondiente, con base en las listas que formulara el Registro Nacional de Electores.<sup>16</sup>

Sin embargo, cabe señalar que la legislación electoral expedida (Código Federal Electoral),<sup>17</sup> no satisfizo los requerimientos de ninguna de las fuerzas políticas de oposición. Al respecto resultan elocuentes las palabras señaladas por Pedro Peñaloza, del entonces PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores): "No al Código Electoral antidemocrático". Esta afirmación tan tajante la basó en que tanto las reformas constitucionales como la nueva legislación electoral habían sido obra y fruto del gobierno y de un partido; que no contó con la aprobación ni con el consenso de las fuerzas políticas independientes, "[...] el gobierno impuso sus intereses y los de su partido por encima de los de la democratización de México".<sup>18</sup>

Los hechos avalaron dicha crítica, pues con los lineamientos aprobados se mantuvo el control vertical de los comicios en manos del gobierno, y en la integración de los organismos electorales se observó un gran desequilibrio. Baste de ejemplo recordar que la Comisión Federal Electoral quedó integrada en lo relativo al número de comisionados partidistas, de la siguiente manera: PRI (16), PAN (5), PMS (2), PPS (1), PDM (1), PFCRN (1), PRT (1), y el PARM (1).<sup>19</sup>

### 3. *Bases constitucionales vigentes de la organización y conducción del proceso electoral*

#### A. *De la organización electoral*

Al iniciar el gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari, diversas voces de la oposición insistieron en la necesidad de que se construyera en realidad un sistema electoral autónomo del gobierno. Al respecto Graco Ramírez expresó que era:

fundamental para evitar que el Ejecutivo federal y el partido oficial sigan controlando los órganos electorales que preparan y organizan las elecciones. Es necesario que los partidos contengan en verdaderas condi-

16 *Idem*, p. 321.

17 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de febrero de 1987.

18 Véase Secretaría de Gobernación, *Renovación política electoral, proceso legislativo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, vol. VII, pp. 249-251.

19 Información obtenida de *Proceso electoral federal 1987-1988*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988, p. 13.

ciones de igualdad. Que los medios financieros que reciban los partidos estén sujetos a mecanismos transparentes para poner fin a la perversa relación de gobierno y el partido oficial. Actualmente no sabemos donde empieza la gestión del PRI y donde termina el programa presidencial de Solidaridad.<sup>20</sup>

Manuel Barquín ha señalado acertadamente que desde 1946, fecha en que se creó la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral —con una integración tripartita en la que se representó al Poder Ejecutivo, Legislativo y a los partidos políticos—, no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral.<sup>21</sup>

En efecto, la reforma electoral llevada a cabo durante el —ahora tan criticado— pasado gobierno, se incorporaron nuevos principios en la organización electoral y nuevas fórmulas en la integración de los organismos electorales, que se apartaron de los esquemas hasta ahora conocidos. Su importancia estriba en que consagró diversos de los planteamientos expresados por las distintas fuerzas políticas, y al parecer se avanzó en la tarea de lograr una lucha electoral más justa.

Para la construcción de las bases constitucionales y legales que regirían la organización de los comicios y la integración de los organismos electorales se contó con las propuestas formuladas por los distintos partidos políticos.

Los legisladores priístas propusieron que a nivel constitucional se consagrara que la preparación y desarrollo de las elecciones es una función estatal, que se ejerce por los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>22</sup> La intención de esta propuesta fue acabar con los cuestionamientos que se apoyaban en el señalamiento constitucional entonces vigente, que disponía que la organización electoral corresponde al gobierno federal, lo que interpretaban como que dicha facultad en realidad le correspondía al Ejecutivo federal.

De ahí que en su propuesta claramente puntualizaran que los comicios se definan “como una función estatal y se atribuya su ejercicio a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, por ser éstos los que están sujetos a una renovación permanente y periodica de con-

<sup>20</sup> Véase “El PRD ante la reforma electoral”, *La nueva reforma política*, México, El Nacional, 1991, pp. 101-102.

<sup>21</sup> Véase “El Instituto Federal Electoral. Organización y funciones”, *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 109.

<sup>22</sup> De fecha 14 de agosto de 1989, ante la Cámara de Diputados.

formidad con la expresión de la voluntad ciudadana en las elecciones".<sup>23</sup>

Sugirieron que este lineamiento debería consagrarse en el artículo 41 de nuestra ley fundamental, que la referencia de la organización electoral consagrada entonces en el artículo 60 debía suprimirse, toda vez que a su juicio dicho precepto debería referirse exclusivamente a la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, sin mezclar otro tipo de materias.

Por otra parte, también destaca en la propuesta priísta que se incluyeran los principios de certeza, imparcialidad y objetividad, los cuales deberían orientar toda tarea del proceso electoral.<sup>24</sup>

Respecto a esta cuestión, el PAN (Partido Acción Nacional) señaló que la responsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondiera por igual al gobierno, partidos políticos y ciudadanos.<sup>25</sup>

El PFCRN (Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) apoyó la postura panista, y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) sólo se refirió a la creación de un Consejo Federal Electoral que se conformaría por ciudadanos electos por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>26</sup>

De las diferentes iniciativas de reforma presentadas a la Cámara de Diputados, la subcomisión encargada de realizar el respectivo dictamen encontró algunos puntos coincidentes, también aportó algunos principios que enriquecieron la temática que nos ocupa.

- 1o. En la organización de las elecciones se determinó la necesaria participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispusiera la ley;
- 2o. A los principios que debían regir las tareas electorales (certeza, imparcialidad y objetividad), agregaron el de profesionalismo.
- 3o. En consecuencia se reformó el artículo 5o. del texto constitucional, en el que se señaló que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán *retribuidas* aquellas que se realicen profesionalmente.

23 Dicha iniciativa puede consultarse en Serrano Migallón, *Legislación electoral mexicana*, cit., p. 89.

24 *Idem*, p. 87.

25 Iniciativa presentada el 21 de diciembre de 1988, ante la Cámara de Diputados.

26 Iniciativas presentadas el 14 de agosto de 1989 a la Cámara de Diputados.

Todos estos lineamientos quedaron recogidos en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 1990.

Cuatro años más tarde, mediante nueva reforma a la ley fundamental publicada el 19 de abril de 1994, en la que algunos autores han destacado que tuvo como objetivo "ciudadanizar las elecciones",<sup>27</sup> se recalcó que en la organización de las elecciones federales el organismo público autónomo encargado de organizarlas se vería enriquecido con la presencia de los ciudadanos según lo dispusiera la ley.

En cuanto a los principios que deben orientar las tareas electorales, se agregó el de independencia.

### B. De la integración de los organismos electorales

En cuanto a esta cuestión, el PRI, mediante iniciativa de reforma constitucional, propuso que en la ley reglamentaria se determinara que los poderes Ejecutivo y Legislativo ejercieran las funciones electorales a través de un organismo público, sin cerrarse a cualquier otra alternativa; en todo caso, el organismo responsable debería tener especialización en la materia, profesionalismo sus funcionarios y autonomía sus decisiones.<sup>28</sup>

También propusieron que las diversas actividades que conforman el proceso electoral se realizaran con un criterio de unidad y armonía integral, para ello, el organismo rector de los comicios debería contar con las facultades y estructura necesarias que le permitieran llevar a cabo tales propósitos. Debería contar también con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.<sup>29</sup>

Como se observa, la propuesta tuvo como fin agrupar las diversas tareas y actividades electorales entonces dispersas bajo la dirección integral de un organismo, pues a su entender mejoraría la coordinación y armonía de los trabajos.

En la integración de este organismo incluyeron fórmulas y terminología novedosas. Así, señalaron que habría consejeros y consejeros magistrados. Los primeros, es decir, los consejeros, lo serán por determinación del Ejecutivo federal y de las respectivas cámaras en

<sup>27</sup> Así lo expresa Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza pública", *Reforma*, jueves 26 de mayo de 1994, p. 9 A.

<sup>28</sup> De fecha 14 de agosto de 1989, ante la Cámara de Diputados.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

función del cargo mismo, y los segundos (consejeros magistrados), serían designados por el Ejecutivo federal y las cámaras, gozarían de estabilidad en el desempeño de sus funciones, y deberían reunir requisitos que garanticen capacidad, honorabilidad e imparcialidad.

Al referirse a los consejeros que integrarían el órgano rector de los comicios, pensaron en un representante del Ejecutivo federal (secretario de Gobernación), y en representantes del Poder Legislativo. En tal sentido, la figura de los consejeros magistrados en realidad constituyó la novedad, ya que el propósito fue que dicho cargo lo ocuparan destacados personajes de la sociedad civil, de notoria integridad moral, expertos en materia electoral, que fungirían como una especie de representantes de la llamada "sociedad civil".

Los consejeros magistrados deberían satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los exigidos para ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para su nombramiento se exigió una mayoría calificada, es decir, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal. Si dicha mayoría no se alcanza se procederá a insacular los candidatos propuestos, según las reglas que determine la ley reglamentaria.<sup>30</sup>

En la integración de los organismos electorales los partidos políticos también estarían representados para salvaguardar y defender sus intereses legítimos; además, para garantizar de mejor manera el respeto a los principios de legalidad e imparcialidad de las elecciones también propusieron la existencia de órganos de vigilancia que se integrarían por representantes de los partidos políticos.<sup>31</sup>

El PAN, por su parte, remitió a la legislación electoral la creación de los organismos que tendrían a su cargo la función electoral;<sup>32</sup> el PRD propuso establecer el Consejo Federal Electoral, el cual haría la declaratoria de los ciudadanos electos y que se integraría por el número de ciudadanos que señalara la ley. Serían elegidos por la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>33</sup>

Esta nueva integración propuesta por el PRI fue aprobada en su momento, la Legislación electoral previó al Instituto Federal Electoral (IFE), en cuyo órgano superior de dirección (Consejo General) inclu-

30 Véase reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

31 *Ibidem*.

32 Iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1988.

33 Iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1989.

yó a un consejero del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación); cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores; en cada cámara la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la minoría); consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos, según el porcentaje de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa. Sin embargo, esta nueva conformación no fue suficiente para acallar las voces de protesta, apoyadas ahora en que en el nombramiento de los consejeros magistrados se daba injerencia al Ejecutivo federal.

### *C. La "ciudadanización" de los organismos electorales*

En este contexto, la "ciudadanización" de los organismos electorales introducida mediante la reforma constitucional ya mencionada, fue la respuesta a los nuevos requerimientos. Dicha reforma sustituyó la figura de los consejeros magistrados por la de los llamados consejeros ciudadanos, cuyo perfil más bien se aleja del de expertos en la materia electoral para acercarse al de una reconocida imagen social y de lucha por el avance democrático.

La reforma constitucional también consagró un nuevo mecanismo para nombrarlos, en el que destaca la supresión de la presencia del Ejecutivo federal, para que sea exclusivamente la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara, la encargada de llevarlo a cabo (artículo 41, último párrafo).

Un punto también relevante, aunque consagrado a nivel legislación ordinaria, fue la supresión del voto a los representantes partidistas, en la toma de decisiones de los organismos electorales, toda vez que ello garantiza aún más el criterio de imparcialidad e independencia de la temática que nos ocupa.

Vistas, así sea a grandes pinceladas, las motivaciones y principios que han inspirado la configuración de la legislación electoral federal, examinemos la normativa de Guerrero.

## VI. LA CONDUCCIÓN DE LOS COMICIOS Y LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL EN GUERRERO

En el presente siglo el estado de Guerrero ha regulado sus procesos electorales por seis ordenamientos. El primero de ellos se remonta al 7 de octubre de 1920; el segundo, al 14 de septiembre de 1946; el tercero, al 3 de mayo de 1956; el cuarto, al 25 de enero de 1980; el quinto, al 29 de agosto de 1983; el sexto, al 9 de octubre de 1986, y actualmente por su Código Electoral, vigente a partir del día 2 de mayo de 1992.

Para Israel Soberanis Noguera, cada una de las leyes electorales guerrerenses han respondido a las exigencias políticas de su tiempo, y a las de una sociedad en proceso de desarrollo que luchaba por ampliar los espacios de participación ciudadana en la vida electoral del estado.<sup>34</sup>

Como puede desprenderse, el estado de Guerrero ha ido reformando y adecuando su marco normativo (su última respuesta se refleja en la actuación de la LIII legislatura, la cual reformó y adicionó los artículos 25, 29, 47, fracción XXII, 76 bis y 97 de la norma fundamental de este estado),<sup>35</sup> para adecuar sus principios a los lineamientos observados en el plano federal. Con dichas reformas y adiciones se establecieron las nuevas bases sobre las cuales se registrarán sus prácticas electorales, y los principios que orientarán su nueva ley electoral.

En primer término, la reforma constitucional guerrerense, respecto a la disputa de a quién le corresponde la organización electoral, se inclinó por la siguiente fórmula: "La organización de las elecciones locales, es una función estatal que se ejerce por el Poder Legislativo del Estado, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley" (artículo 25).

Consideramos que la decisión de depositar tan importante función en manos del Legislativo fue lo correcto, pues ello fortalece la confianza en el desarrollo de las prácticas políticas. No desconocemos los problemas de autonomía que suelen padecer las legislaturas locales; sin embargo, dada su conformación plural, ofrecen mayores visos de imparcialidad, que la confianza que pudiera lograr el manejo por el gobierno del estado.

34 En torno al nuevo Código Electoral del estado de Guerrero, *Justicia Electoral* (revista del Tribunal Federal Electoral), México, año 1, núm. 1, 1992, p. 65.

35 Publicadas en el *Periódico Oficial* de 17 de enero de 1992.

La organización de los comicios la encomienda a un Consejo Estatal Electoral de carácter técnico adscrito orgánicamente al Poder Legislativo, el cual tendrá como principios rectores la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad (artículo 25, párrafo octavo).

La terminología refleja de manera evidente la influencia que la legislación federal tuvo en el estado, aunque su regulación es diferente, y creemos que mejor, por las siguientes consideraciones.

El Consejo Estatal se integra por el coordinador del Congreso, que actuará como presidente, lo que a nuestro juicio refleja un avance en relación con la legislación federal, la cual sigue confiando este cargo al secretario de Gobernación. Este organismo es conformado también por una secretaría técnica; consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos, en proporción a su fuerza representativa reflejada en el Congreso del estado, sumándose además un representante nombrado discrecionalmente por aquellos partidos políticos que no cuenten con ninguna curul y que hayan obtenido su registro después de la última elección (artículo 25, párrafo noveno).

Respecto a este último punto, creemos que sería conveniente que todos los partidos tuvieran un sólo representante ante este organismo, como ocurre en el plano federal, lo que equilibraría su integración; asimismo, que gozaran sólo del derecho de voz, mas no de voto. Dicha prerrogativa la gozarían exclusivamente los consejeros ciudadanos (artículo 25, párrafos décimo y decimoprimer).

Los consejeros ciudadanos son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentados de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el coordinador del Congreso. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se procede a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros. Creemos que este mecanismo de votación calificada respalda y legitima la investidura del consejero ciudadano.

Es importante destacar que en la propuesta que realice el coordinador para la designación de los consejeros ciudadanos, éste tiene que considerar en forma equitativa las siete regiones en que se divide el estado, para darle así oportunidad de manifestarse a la población que los habita.

El número de los consejeros equivaldrá a la diferencia entre los representantes del partido mayoritario con los de los partidos minoritarios más uno.

El Consejo Estatal Electoral será autoridad en la materia y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con consejos dis-

triales y municipales; de igual manera, contará con órganos de vigilancia (artículo 25, párrafo decimoséptimo).

Los órganos electorales agruparán para su desempeño, en forma integral y directa, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral e impresión de materiales electorales, con lo cual también se aprecia la misma filosofía de integración y funcionamiento que inspiró en el plano federal.

#### VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hoy en día, en el contexto de la llamada "Reforma del Estado", creemos conveniente:

- En el plano federal, sería positivo que se consolidara el principio consistente en que deje de ser un funcionario dependiente del Ejecutivo (secretario de Gobernación) quien presida el organismo rector del proceso electoral.
- En el caso de los estados, que sólo los consejeros ciudadanos gocen del derecho de voz y voto, y que a los demás integrantes sólo se les confiera la primera de dichas prerrogativas.
- Que el número de los representantes partidistas ante los organismos electorales sea igual, independientemente de sus posiciones alcanzadas en el Congreso.
- Que el presidente y el director del Consejo Electoral sean elegidos por los consejeros ciudadanos.
- Que elaboren y administren su propio presupuesto.

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA