

---

# **DE LA LIBERTAD CIUDADANA AL CONTROL GUBERNAMENTAL.**

## **HISTORIA LEGAL DE LOS CANDIDATOS COMUNES Y LAS COALICIONES ELECTORALES (1946-1990)**

*Paulina Fernández*

### **1. Libertad relativa de los partidos políticos**

Son muchos los derechos de los ciudadanos que, habiendo sido consagrados en la legislación electoral incluso antes de que terminara la lucha armada en la Revolución Mexicana, han ido desapareciendo paulatinamente en las sucesivas leyes que hasta la fecha han normado los procesos electorales en México. La actividad de los ciudadanos en los procesos electorales quedó subordinada a la participación a través de los partidos políticos a partir de 1946, año en que la Ley Electoral Federal suprimió el derecho de los ciudadanos mexicanos a postular candidatos independientes a cualquier puesto de elección popular.<sup>1</sup>

De esta manera indirecta la actividad electoral de los ciudadanos pasó a depender de la actividad de los partidos políticos, al mismo tiempo que la participación de éstos en los procesos electorales quedó sujeta al reconocimiento del gobierno federal.<sup>2</sup>

Así como las sucesivas reformas y leyes electorales han ido mermando los derechos de los ciudadanos y limitando sus posibilidades de intervención

---

<sup>1</sup> Cfr. "Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente", de 1916; "Ley Electoral", de 1917, y "Ley para la Elección de Poderes Federales", de 1918, en *Legislación electoral mexicana, 1812-1973*, México, publicación del *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, 1973.

<sup>2</sup> Artículos 27 y 60 de la "Ley Electoral Federal" de 1946, en *ibid.*

directa en los procesos electorales, así se han ido restringiendo las libertades y condicionando los derechos de los partidos políticos.

A diferencia de otros derechos y libertades de los partidos que han registrado modificaciones graduales, los relativos a la postulación de candidatos son quizá los que sufrieron la restricción más repentina en la reforma electoral iniciada en 1989. La importancia de los cambios que al respecto fueron introducidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se pueden apreciar mejor al compararse con las disposiciones legales anteriores, específicamente en lo concerniente a la postulación de candidatos comunes y de coaliciones.

Desde que en 1946 se introdujo como deber de todo partido político el registrarse en la Secretaría de Gobernación para poder ostentarse como partido nacional y ejercer, entre otros derechos, el de intervenir en cada elección federal, había quedado abierta la posibilidad de que dos o más partidos políticos postularan una candidato común o, si preferían, tenían la libertad de formar confederaciones o coaliciones para participar en una elección.<sup>3</sup> Por su puesto, estos derechos y libertades han sido relativos desde el momento en que son incorporados en la ley que tiene por objeto regular todas las actividades electorales de los partidos.

Entre las elecciones federales de 1946 y las de 1961, cuando dos o más partidos políticos decidieran sostener una misma candidatura, el único requisito que debían cumplir era designar a un solo representante común ante los organismos electorales; y si acaso los partidos no pudieran llegar a un acuerdo, la designación podía ser hecha por el candidato mismo.<sup>4</sup> Durante este mismo periodo las leyes electorales permitían a los partidos políticos debidamente registrados formar confederaciones nacionales y coaliciones para una elección. La coalición debía celebrarse por lo menos noventa días antes de la elección y tenía que hacer públicas las bases y las finalidades de su formación. Requisito previo para la validez de las confederaciones y de las coaliciones era inscribirlas en el registro especial que al efecto llevaba la Secretaría de Gobernación.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, artículos 27, 34, 37 y 39.

<sup>4</sup> Artículo 39 de la "Ley Electoral Federal", de 1946; artículo 39 del "Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal", de 1949; y artículo 44 de la "Ley Electoral Federal", de 1951, en *ibid.*

<sup>5</sup> Artículo 34 de la "Ley Electoral Federal", de 1946, y artículo 39 de la "Ley Electoral Federal", de 1951, en *ibid.*

Las normas legales para postular candidatos comunes y para formar confederaciones o coaliciones se modificaron ligeramente en 1963, y las adiciones más importantes estaban relacionadas con la nueva figura de *diputados de partido* introducida ese año en la Constitución general de la República.<sup>6</sup> Para las elecciones federales de 1964 a las de 1976 sólo se disponía un requisito y una consecuencia a los dos o más partidos políticos nacionales que quisieran registrar candidatos comunes a diputados sin mediar coalición o confederación: se requería el consentimiento expreso del candidato, y los votos emitidos a favor de éste no eran computables para el reconocimiento de diputados de partido. Las disposiciones legales concernientes a la formación de coaliciones y confederaciones para las elecciones comprendidas entre 1964 y 1976 establecían —además de los requisitos vigentes desde la Ley Electoral Federal de 1946—, que los candidatos fueran amparados con un solo registro y con un mismo distintivo o emblema electoral. La ley de 1973 dispuso que a la Secretaría de Gobernación correspondía, simplemente, publicar en el *Diario Oficial* de la Federación el registro, las bases y las finalidades de las confederaciones y coaliciones que los partidos políticos hubieran inscrito previamente. Las confederaciones y coaliciones, independientemente del número de partidos que las integrarían, tendrían los mismos derechos que correspondieran a un solo partido, y para los efectos del reconocimiento de diputados de partido, sólo podían acumular los votos emitidos a favor de sus candidatos comunes, por lo que los partidos que convinieran en confederarse o coligarse parcialmente, sosteniendo a determinados candidatos, no tenían derecho a acreditar diputados de partido con base en la votación que recibieran sus candidatos no comunes.<sup>7</sup>

Los procesos electorales federales que se realizaron entre 1979 y 1988 estuvieron regidos por dos leyes diferentes que, sin embargo, conservaron el requisito establecido en 1963 para la postulación de candidatos comunes, modificándose los efectos referidos al cómputo de los votos en virtud de haber desaparecido la figura del diputado de partido. Durante estos años, dos o más partidos políticos sin mediar coalición podían postular al mismo candidato,

<sup>6</sup> El 22 de junio de 1963 el *Diario Oficial* publicó las reformas y adiciones, entre otros, al artículo 54 constitucional en el que se estableció el sistema para la elección de los diputados de partidos. Cfr. XLVII Legislatura, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1968, p. 166.

<sup>7</sup> Artículo 127 bis de la "Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal", de 1963; y artículos 37, 38, 107 y 166 de la "Ley Federal Electoral", de 1973, en *Legislación electoral...*, *op. cit.*

para lo cual sólo era indispensable el consentimiento de éste; los votos se computaban a favor de cada uno de los partidos políticos que los hubiera obtenido y se sumaban en favor del candidato.<sup>8</sup>

Después de las elecciones federales de 1988 la libertad que habían tenido por décadas y el derecho que habían ejercido en muchas ocasiones los partidos políticos al postular candidatos comunes, se canceló. Al amparo de esta disposición legal el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana habían postulado al mismo candidato a la Presidencia de la República que el registrado por el Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1958, 1964, 1970, 1976 y 1982.<sup>9</sup> En 1985, aunque la prensa comercial informó de una coalición electoral integrada por el Partido Socialista Unificado de México, Partido Popular Socialista, Partido Mexicano de los Trabajadores, Unidad de Izquierda Comunista y Corriente Socialista, en realidad se trató de la postulación de un candidato común a diputado por el VI distrito electoral del Distrito Federal.<sup>10</sup>

Fue también con base en el derecho a postular candidatos comunes que el PPS y el PARM, junto con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y otras organizaciones sin registro legal como el Partido Social Demócrata, Unidad Democrática, Partido Verde Mexicano, Corriente Democrática, Partido Socialista Revolucionario, Partido Nacional del Pueblo, Comité de Defensa Popular, Fuerzas Progresistas de México y Federación de Organizaciones Obreras del Distrito Federal, constituyeron el Frente Democrático Nacional y sostuvieron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República en 1988.<sup>11</sup> También fueron comunes los candidatos a diputado registrados en 142 distritos electorales distribuidos en 28 entidades federativas y la fórmula de senadores en 18 entidades federativas,

---

<sup>8</sup> Artículo 67 de la LFOPPE de 1977, en *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, Serie Legislación 2, 1978; y artículo 92 del CFE de 1987, en *Código Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, 1988.

<sup>9</sup> Cfr. Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 10a. edición actualizada, 1989. Sobre el PPS, véase pp. 146-149 y 327; sobre el PARM, pp. 157-159 y 319.

<sup>10</sup> Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, México, Ed. El Caballito, 1986, p. 141.

<sup>11</sup> Otras fuerzas, organizaciones y partidos se fueron adhiriendo a la candidatura de Cárdenas a lo largo de la campaña electoral. Los que en el texto se citan son los partidos y organizaciones que originalmente constituyeron el FDN y suscribieron su plataforma electoral en Jalapa, Veracruz, el 12 de enero de 1988. *Plataforma común del Frente Democrático Nacional*, México, Editorial PPS, 1988.

apoyados por dos, tres o los cuatro partidos que teniendo registro legal se sumaron al FDN en las mismas elecciones federales de 1988: PPS, PARM, PFCRN y tiempo después el Partido Mexicano Socialista.<sup>12</sup>

## 2. La LFOPPE inicia una nueva época

Dos o más partidos políticos registrados pudieron sustentar la misma candidatura mientras este derecho fue ejercido por los partidos siempre en favor del candidato oficial a la Presidencia, o cuando lo hicieron en favor de un aislado candidato a diputado de oposición, mas cuando el mismo derecho fue aprovechado para conformar una gran fuerza opositora, el PRI y el gobierno decidieron que la posibilidad de postular candidatos comunes tenía que desaparecer de la ley, y así lo hicieron en 1990. Canceladas las candidaturas comunes, se dejó a los partidos políticos como única opción de participación unificada la coalición, pero desde algunos años atrás las coaliciones ya habían empezado a representar más dificultades que facilidades y por ésta, entre otras razones, los partidos no habían postulado candidatos de coalición, sólo comunes.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales (LFOPPE), producto de la Reforma Política de 1977, se abrió una vía más accesible para la participación legal de los partidos políticos de oposición al introducirse la modalidad del registro condicionado al resultado de las elecciones, modalidad que fue excluida del Código Federal Electoral (CFE) en el que se conservó solamente el llamado registro definitivo, que corresponde, básicamente, al instituido en la Ley de 1946. Pero fue también con la LFOPPE que se inició una nueva época para la conservación del registro mal llamado definitivo y para las coaliciones electorales de los partidos políticos registrados. A partir de las elecciones federales de 1979 las coaliciones quedaron vinculadas al registro legal de los partidos, y del registro han dependido, cabe recordarlo, todos los derechos y prerrogativas electorales de los partidos políticos. La libertad formal de que habían gozado los partidos para formar coaliciones empezó a ser cada vez más relativa desde que la LFOPPE los obligó a incluir en el convenio de coalición una declaración acerca

---

<sup>12</sup> Cada uno de los distritos electorales y de las entidades federativas, así como los diferentes conjuntos de partidos que registraron candidatos comunes, se pueden consultar en: Carlos Lugo Chávez, *Neocardenismo. De la renovación política a la ruptura partidista*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., 1989, pp. 45-48.

de si los votos que obtuvieran sus candidatos serían para la coalición, o si contarían en favor de uno de los partidos coligados para los efectos de registro, con lo que —consecuentemente— el otro o los demás partidos que formaran la coalición tendrían que estar dispuestos a perder su registro.<sup>13</sup>

Esta libertad resultó más restringida con una reforma a la misma LFOPPE, según la cual un partido político nacional perdería su registro por no obtener en una elección el 1.5 por ciento de la votación nacional, cuando que originalmente se había establecido como causa de la pérdida del registro la no obtención de este porcentaje mínimo de votos en tres elecciones consecutivas.<sup>14</sup> Con esta reforma, y hasta la fecha, todos los registros de los partidos políticos se convirtieron en la práctica en registros condicionados al resultado de cada elección, independientemente de la denominación de registro definitivo, y aun durante los años de vigencia del CFE que no preveía el registro condicionado. Con esa reforma también el riesgo de perder el registro dificultó, y en muchos casos impidió, la concreción de coaliciones entre partidos de oposición registrados. El vínculo entre coalición y registro se confirmó en el Código que sustituyó a la LFOPPE, y las consecuencias que ésta imponía a los partidos políticos coligados fueron modificadas, permitiéndoles conservar su registro al término de la elección si la votación de la coalición era equivalente a la suma de los porcentajes el 1.5 por ciento de la votación nacional que requiere cada uno de los partidos coligados. Y en el caso de que no se diera este supuesto, correspondía a los propios partidos decidir el orden de prelación para la conservación del registro.<sup>15</sup> Este criterio, como se indica más adelante, permaneció en el COFIPE.

El enunciado general que en la LFOPPE señala que, para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, se mantiene hasta la fecha básicamente igual, pero en el CFE este derecho se vinculó al deber de presentar una plataforma ideológica electoral mínima común, y en el COFIPE al incorporarse este deber, aunado a la supresión de las candidaturas comunes, se modificó la redacción de tal manera que el objetivo de las coaliciones es

---

<sup>13</sup> Artículos 61 y 63.d) de la LFOPPE, en *Ley Federal de Organizaciones...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Artículo 68 de la LFOPPE, reformado y adicionado según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de enero de 1982.

<sup>15</sup> Artículos 85 y 88 fracción VII del CFE, en *Código Federa Electoral*, *op. cit.*

presentar plataformas y postular el mismo candidato en las elecciones federales.<sup>16</sup>

La LFOPPE y el CFE permitían la celebración de convenios de coalición entre dos o más partidos políticos par elecciones de presidente y de senadores, así como de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y sólo limitaban la postulación de candidatos propios de un partido político en donde ya hubiera candidatos de coalición de la que ellos formaran parte.<sup>17</sup>

Las reglas particulares que la LFOPPE y el CFE contenían sobre las coaliciones en las distintas elecciones federales eran más complicadas que sus antecedentes, pero más simples comparadas con las del COFIPE, y sólo en las coaliciones para la elección de diputados de representación proporcional los partidos se encontraban sujetos a dos condiciones:

1. La coalición tenía que ser total, es decir, para todas las circunscripciones plurinominales.

2. Los partidos políticos debían acreditar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, una tercera parte (LFOPPE) y, después, en dos terceras partes (CFE) de los 300 distritos uninominales. En la elección de diputados de mayoría relativa, esto es, en los distritos electorales uninominales, las coaliciones podían ser parciales según la LFOPPE, y según el CFE debía comprender la fórmula de candidatos propietario y suplente. Asimismo, la coalición para senadores podía ser parcial o total (LFOPPE) o debía comprender la fórmula de candidatos (CFE). La coalición para la elección de presidente ni siquiera requirió una mención especial en las leyes anteriores.<sup>18</sup>

### 3. Control gubernamental en el COFIPE

El apartado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativo a los frentes, coaliciones y fusiones, es quizás uno de los más restrictivos de las libertades de los partidos. El afán de contener la fuerza de la oposición ha llegado al extremo de pretender reglamentar una de las formas de asociación más utilizada por ésta para darle unidad a actividades de grupos

<sup>16</sup> Artículo 56 de la LFOPPE, *op. cit.*, artículo 79 del CFE, *op. cit.* y artículo 56 del COFIPE, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Secretaría de Gobernación, 1990.

<sup>17</sup> Artículos 60 y 65 de la LFOPPE, *op. cit.* y artículos 83 y 90 del CFE, *op. cit.*

<sup>18</sup> Artículo 62 de la LFOPPE, *op. cit.*; y artículo 87 del CFE *op. cit.*

y partidos de diferente signo. Los frentes se incluyeron erróneamente desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, no obstante que en esta misma ley, en el Código Federal Electoral y ahora en el COFIPE, se estableció que no son materia electoral. Si los partidos políticos nacionales pueden constituir *frentes* para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos *de índole no electoral*,<sup>19</sup> no tiene ningún sentido establecer normas sobre los frentes en un código electoral; o bien, si la existencia de los partidos políticos nacionales está legal y estrechamente ligada a la vida electoral del país, impedir que formen frentes con objetivos de índole electoral es una contradicción insostenible. Más absurda parece esta restricción legal cuando se sabe que en la práctica los partidos políticos han podido constituir frentes y realizado campañas electorales, como fue el caso del Frente Democrático Nacional en 1988 y más recientemente el del Frente Electoral Socialista en las elecciones federales de 1991.

Al igual que en el caso de los frentes, el espíritu restrictivo de la legislación electoral tiene un inequívoco sentido político cuando se refiere a las coaliciones, que han sido motivo de interés exclusivo de los partidos de oposición y, entre éstos, los de registro condicionado son los más afectados por el código vigente. Como los partidos políticos con registro condicionado no pueden coligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales,<sup>20</sup> no era de esperarse que el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido del Trabajo y el Partido Ecologista de México, participaran en ningún proyecto de coalición electoral federal con sanción legal.

En vísperas de las elecciones del 18 de agosto de 1991 la situación era diferente para los partidos que contaban con el registro denominado definitivo, es decir, formalmente para el Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana, de la Revolución Democrática, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Demócrata Mexicano. Entre los derechos de éstos, que eran los partidos políticos nacionales, estaba el de formar frentes y coaliciones, así como el de fusionarse.<sup>21</sup> La sencillez con que se establece que los partidos políticos, para fines electorales, pueden formar coaliciones a fin de presentar plataformas y

---

<sup>19</sup> Artículo 56 de la LFOPE, *op. cit.*; artículo 79 del CFE, *op. cit.*, y artículo 56 del COFIPE, *op. cit.*

<sup>20</sup> Artículo 34 del COFIPE, *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, artículo 36 del COFIPE.

postular el mismo candidato en las elecciones federales,<sup>22</sup> se transforma en un conjunto de serias limitaciones y complicadas reglas, implícitamente contenidas bajo la repetida fórmula “en los términos de este Código”.

Las limitaciones y reglas que el COFIPE impone a los partidos que desearan ejercer el derecho de participar en coaliciones no hacen de éstas una tarea imposible, pero sí difícil. Estas dificultades impiden a los partidos políticos gozar de plena libertad para formar coaliciones en los distritos, en las entidades federativas o en las circunscripciones plurinominales que quieran, en función de su fuerza o debilidad, o de sus afinidades. Es muy significativo que las reglas generales que deben atender los partidos políticos nacionales para hacer uso del derecho que tienen a formar coaliciones, se establezcan a partir de una serie de prohibiciones cuya única finalidad es cerrar todas las posibilidades para que un mismo candidato sea postulado por dos o más partidos sin mediar coalición.

Para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores, así como de diputados por el principio de representación proporcional y por el principio de mayoría relativa, se pueden formar coaliciones, pero al postular o registrar candidatos se deberá tener siempre en cuenta que:

1. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.
2. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.
3. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.
4. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político, salvo que exista coalición en los términos del COFIPE.<sup>23</sup>

El sentido real de las reglas apuntadas es impedir que dos o más partidos postulen al mismo candidato, con la aprobación de éste como único requisito, tal y como se hizo hasta 1988 y, por lo tanto, obligar a los partidos de oposición a que si quieren sumar esfuerzos electorales apoyando a un candidato común, lo hagan sujetándose a las reglas fijadas para la formación, registro y participación de las coaliciones. En procesos electorales de años anteriores se ha observado que las alianzas libremente convenidas así, reportan ventajas tanto a los partidos como a los candidatos, y que las coaliciones también

<sup>22</sup> *Ibid.*, artículo 56.2. del COFIPE.

<sup>23</sup> *Ibid.*, artículo 58 del COFIPE.

podrían haber sido provechosas, pero bajo las reglas determinadas por la ley electoral las coaliciones no son tan libres y las ventajas no son gratuitas.

Los límites a la libertad de los partidos y las consecuencias que tiene la postulación de candidatos de coalición se establecen en el COFIPE a través de reglas particulares que varían en función de la elección de que se trate. La coalición por la que se postule candidato a *presidente*<sup>24</sup> es la que menos dificultades formales representaría para los partidos, puesto que se trata de un solo cargo cuya elección compete por igual a todos los ciudadanos en cualquier parte del país. Aunque el proceso electoral federal de 1991 no comprendió la elección de presidente, su consideración es insoslayable cuando se trata el tema de las coaliciones, pues las principales consecuencias que deben ponderar los partidos se advierten en las disposiciones sobre la coalición para candidato presidencial y a ellas remiten constantemente las normas que han de seguirse para las coaliciones en las demás elecciones. Debido al carácter nacional de la candidatura a la Presidencia, es explicable que la coalición que la postule tenga efectos en los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional,<sup>25</sup> pero habiendo reglas específicas para las coaliciones en cada elección no se justifica que los efectos de una se extiendan a otras elecciones para las que los partidos no hayan formado coalición.

Los efectos aludidos se refieren, en primer lugar, a la representación: la coalición deberá *acreditar* ante los Consejos del Instituto Federal Electoral tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos políticos coligados pero, *para actuar*, los representantes de los partidos serán sustituidos por la representación de la coalición como si ésta fuera un solo partido.<sup>26</sup> Asimismo, los representantes de la coalición ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales por distrito electoral, serán tantos como correspondiera a un solo partido. La sustitución de representaciones se aplicará aun cuando los partidos políticos no se hubieren coligado para otras elecciones en el mismo proceso electoral.<sup>27</sup> Al igual que con lo diversos representantes, la coalición disfrutará de las prerrogativas en materia de radio y televisión que otorga el COFIPE como si se tratara de un

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, artículo 59 del COFIPE.

<sup>25</sup> *Ibid.*, artículo 59.1. del COFIPE.

<sup>26</sup> *Ibid.*, artículo 59.1.a) del COFIPE.

<sup>27</sup> *Ibid.*, artículo 59.1.b) del COFIPE.

solo partido, con la excepción del incremento proporcional en la duración de las transmisiones en periodos electorales, que se calculará sumando el tiempo que le correspondería a cada uno de los partidos políticos coligados de acuerdo con su fuerza electoral.<sup>28</sup>

Después de las elecciones de 1988 para nadie son desconocidas las ventajas cualitativas y cuantitativas que, para partidos de oposición relativamente pequeños, significa la postulación de un mismo candidato a la Presidencia. Una de esas ventajas fue la acumulación de prerrogativas correspondientes a los tres o cuatro partidos que apoyaron la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas, las cuales se convirtieron, traducidas por ejemplo a programas de radio y televisión, en tres o cuatro veces la campaña de un candidato contra los programas de un solo partido, el PRI, en favor de su candidato. Se cancelaron las candidaturas comunes y con ellas las ventajas de multiplicar prerrogativas. El inconveniente, entonces, de una coalición para postular candidato a presidente es que se obliga a los partidos políticos a renunciar a un parte de sus prerrogativas, a disminuir el número de representantes y a actuar como si se tratara de un solo partido, aun en los asuntos relacionados con elecciones en las que decidieron no participar como coalición. Esta última circunstancia puede forzar a los partidos a introducir elementos de confusión en el electorado al aplicarse a las coaliciones cuyas candidaturas no son de alcance nacional.

Las normas que regulan las coaliciones se van complicando en el COFIPE en la medida en que la elección de que se trate implique mayores posibilidades de triunfos para la oposición. Esta creciente complicación no está exenta de contradicciones y de artificios legales, cuya resolución o interpretación en última instancia no corresponde hacer a los partidos políticos. Para postular candidato a *senador*, los partidos nacionales podrán coligarse en cada una de las entidades federativas. Esta coalición, que debe comprender al candidato propietario y al suplente, supone que en cada entidad los partidos políticos coligados actuarán como si fuera uno solo<sup>29</sup> y que su representación será una en toda la entidad y para todas las elecciones del mismo proceso electoral. Pero los efectos puramente estatales se convertirán en nacionales cuando la coalición para postular candidatos a senadores abarque *diez o más entidades*, pues en este caso las consecuencias para los partidos serán exactamente las

<sup>28</sup> *Ibid.*, artículo 59.1.c) del COFIPE.

<sup>29</sup> *Ibid.*, artículo 61.1.a) y b) del COFIPE.

mismas que las establecidas para una coalición en la elección de presidente de la República;<sup>30</sup> esto es, su representación ante todos los órganos electorales del Instituto Federal Electoral, ante las mesas directivas de casilla y los distritos electorales, así como las prerrogativas en materia de radio y televisión, se reducirán a lo que correspondiera a un solo partido en todo el territorio nacional y en todas las elecciones.<sup>31</sup> En otras palabras, si dos o más partidos celebran un convenio de coalición para la elección de senadores que comprenda diez o más entidades federativas, tendrán que actuar en todo el país como si la coalición acordada fuera total, aunque en la mayor parte de los distritos electorales y entidades federativas participen por separado y conteniendo entre sí. En consecuencia, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión los partidos no podrán aprovechar la oportunidad ni cumplir con el deber<sup>32</sup> de difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales que los diferencian, con lo que, además, se les estará obligando a confundir a los electores; y la forzosa sustitución de los representantes de partido por los de la coalición, puede conducir a estos últimos a actuar con negligencia en los lugares en que no se convino la coalición o, por lo menos, a defender los intereses electorales de los otros partidos sin la eficiencia que se esperaría de un representante del propio partido cuya actividad respondería a un compromiso voluntario.

El conjunto de efectos y consecuencias que tendría para los partidos una coalición en la elección de senadores en diez o más entidades federativas, y que es el mismo que se establece para una coalición en la elección de presidente, es a su vez idéntico al que se prevé en el caso de la coalición por la que se postulan candidatos a *diputados por el principio de representación proporcional*. Lo que diferencia a esta última coalición es que no se permite formarla para un número mínimo de candidaturas y que además obliga a la formación de otra coalición en otra elección. Al disponerse que la coalición para candidatos a diputados por el principio de representación proporcional tendrá efectos en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional,<sup>33</sup> se está indicando que los partidos no podrán optar por coligarse en una u otra circunscripción plurinominal, sino que tendrán que hacerlo en todo el país, lo que para la elección de 1991 equivalía a las cinco circunscrip-

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, artículo 59.1.a), b) y c) del COFIPE.

<sup>31</sup> *Ibid.*, artículo 61.1.c) del COFIPE.

<sup>32</sup> *Ibid.*, artículo 42 del COFIPE.

<sup>33</sup> *Ibid.*, artículo 60.1. del COFIPE.

ciones plurinominales. Para el registro de la coalición y, en su caso, de las candidaturas a diputados de representación proporcional, los partidos políticos que pretendan coligarse deberán, *además*, presentar las candidaturas de la coalición por el principio de mayoría relativa, de propietario y suplente, en los 300 distritos electorales uninominales,<sup>34</sup> y si la coalición no registra las candidaturas en estos términos quedará automáticamente sin efectos.<sup>35</sup> El carácter restrictivo de la legislación electoral respecto al derecho de los partidos a formar coaliciones según su conveniencia política y necesidades electorales, tiene su mejor expresión en las condiciones que se les exigen para coligarse en la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Cabe recordar que ésta ha sido la principal vía de acceso de los partidos de oposición a la Cámara de Diputados desde que se introdujo el principio de representación proporcional en la legislación electoral de 1977.

Si las reglas sobre la coalición para postular candidatos a diputados de representación proporcional obligan a que ésta se haga en todo el territorio nacional y además a que también se forme coalición para postular candidatos a *diputados por el principio de mayoría relativa* en todo el país, las reglas específicas para las coaliciones en esta última elección no permiten que se haga en todos los distritos electorales del país. Dicho de otro modo, las reglas para las coaliciones de diputados de representación proporcional obligan a los partidos a hacer lo que las reglas para las coaliciones de diputados de mayoría relativa les impiden absolutamente.

Para las elecciones de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa, las reglas sobre las coaliciones están trazadas en el COFIPE de manera que, realísimamente, sólo sea viable para los partidos políticos de oposición formarlas en un reducido número de entidades federativas y de distritos electorales uninominales. Pero el número de candidaturas que es permitido a la vez que posible, precisamente por ser tan reducido, representaría un riesgo calculado para la actual mayoría en las cámaras, suponiendo que triunfaran todos los candidatos postulados mediante coalición. Las consecuencias que tienen que ponderar los partidos que convengan una coalición que comprenda diez o más fórmulas para la elección de senadores, son las mismas que tendrían que considerar en caso de pretender una coalición que abarque 100 o más fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, artículo 60.2. del COFIPE.

<sup>35</sup> *Ibid.*, artículo 60.3. del COFIPE.

relativa,<sup>36</sup> en cuanto a su representación ante los órganos del IFE y al ejercicio de sus prerrogativas. Nueve fórmulas de senadores y 99 de diputados de mayoría relativa representan en ambos casos menos de una tercera parte de los cargos que se renuevan en la elección correspondiente.

Respecto a la elección de diputados, el límite de 100 tiene una disposición complementaria que los partidos políticos no pueden ignorar. Para obtener el registro de sus listas regionales —candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales—, deberán presentar la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa.<sup>37</sup>

Mas en el supuesto de que dos o más partidos quisieran cumplir con la obligación anterior registrando candidatos a diputados de mayoría relativa en los 300 distritos uninominales y, por ende, estuvieran dispuestos a asumir todas las consecuencias de una coalición total en esta elección, no podrían hacerlo al margen de las candidaturas a diputados de representación proporcional.

Contrariamente a lo dispuesto a propósito de las coaliciones de representación proporcional, las bases sobre las que tiene que formarse una coalición de diputado por el principio de mayoría relativa obligan a *distribuir* las candidaturas en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales,<sup>38</sup> para lo cual los partidos tendrán que sujetarse a dos reglas:

1. No podrán registrar más del 30 por ciento de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinomial.

2. Del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

Las reglas anteriores que, sin lugar a dudas, tienen por objeto impedir que los partidos concentren en una circunscripción y en una entidad federativa la fuerza electoral que pueda darles una coalición, parecen pensadas en sí mismas, independientemente de otras disposiciones del Código en el que quedaron incluidas.

Al formularse las restricciones a la coalición de diputados de mayoría relativa, al parecer no se tomó en cuenta la situación especial del Distrito

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, artículo 62.1.d) del COFIPE.

<sup>37</sup> *Ibid.*, artículo 178.4 del COFIPE; y 54.1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>38</sup> *Ibid.*, artículo 62.1.c) del COFIPE.

Federal, respecto a la coalición para la elección de miembros de la *Asamblea de Representantes*, no obstante que a esta última se le hace depender de la primera al disponerse que los convenios de coalición celebrados por los partidos políticos para participar en las elecciones de diputados al Congreso de la Unión por el Distrito Federal comprenderán también la elección de los miembros de la Asamblea.<sup>39</sup> Si para formar una coalición que postule candidatos a miembros de la Asamblea por el principio de representación proporcional los partidos deben seguir las reglas establecidas para los diputados por el mismo principio, el procedimiento sería simple, ya que la única opción es la coalición total; pero si la coalición que postule candidatos a representantes de la Asamblea por el principio de mayoría relativa tiene que atender a las reglas sobre los diputados correspondientes, su aplicación se complicaría. La distribución entre los distritos y las entidades federativas de una sola circunscripción plurinominal que se exige para la coalición de diputados de mayoría relativa, no parece que pueda hacerse automáticamente para los representantes de la Asamblea, puesto que el territorio del Distrito Federal es una entidad federativa al mismo tiempo que, para la elección de representantes, es una sola circunscripción plurinominal.<sup>40</sup> La dificultad en todo caso se debe a que el COFIPE no prevé reglas propias para la coalición de candidatos a miembros de la Asamblea de Representantes.

Para analizar las posibilidades de coaliciones, los partidos políticos tienen que considerar —además de los límites numéricos y de la obligación de distribuir o multiplicar las candidaturas, así como las consecuencias en su representación y prerrogativas—, la forma como habrán de satisfacer otros requisitos. Los resultados que suponen estos requisitos han sido imaginados de tal manera inconvenientes que, en procesos electorales anteriores, han bastado a diferentes partidos de oposición para desechar desde un principio las candidaturas unificadas mediante coalición.

Antes de celebrar un convenio de coalición, los dos o más partidos políticos nacionales que pretendan coligarse deberán haber escogido a las personas que serán postuladas como candidatos. Para los cargos de senadores y diputados de mayoría relativa se postulará siempre a los propietarios y a los suplentes,<sup>41</sup> y se deberá señalar, por cada distrito electoral uninominal, entidad federativa

<sup>39</sup> *Ibid.*, artículo 349.3. del COFIPE.

<sup>40</sup> *Ibid.*, artículo 346.3. del COFIPE.

<sup>41</sup> *Ibid.*, artículos 61.e) y 62.f) del COFIPE.

o circunscripción plurinominal, el partido político al que pertenece cada uno de los candidatos registrados por la coalición.<sup>42</sup> La participación coligada de los partidos en el proceso electoral requiere también el acuerdo previo sobre emblemas y colores. La coalición podrá utilizar el emblema y color o combinación de colores de uno de los partidos, o formar con el de todos uno distinto en el que podrán aparecer ligados o separados los emblemas de los partidos políticos coligados.<sup>43</sup> Esta puede ser la “identificación precisa” de la coalición que están obligados a utilizar sus candidatos en la propaganda impresa;<sup>44</sup> y aunque no fuera, el uso del emblema y los colores es imprescindible para los candidatos de coalición, puesto que así los encontrarán los votantes en las boletas de la elección correspondiente.<sup>45</sup>

Debido a que al concluir la calificación de las elecciones de diputados y senadores terminará la coalición, los partidos recuperarán su identidad<sup>46</sup> y podrán conservar su registro si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5 por ciento de la votación emitida que requiere cada uno de los partidos políticos coligados.<sup>47</sup> Pero en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no alcanzara a contener 1.5 por ciento para cada uno de los partidos, éstos tendrán que haber decidido, e incluido en el convenio de coalición, en qué orden conservarán o perderán el registro.<sup>48</sup> En el caso particular de la coalición para diputados de mayoría relativa, el convenio deberá especificar la forma de distribución de los votos entre los partidos políticos coligados, para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.<sup>49</sup>

Al analizarse los términos de un convenio de coalición, los partidos políticos nacionales tendrán asimismo que decidir la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición.<sup>50</sup> La formulación de este requisito merece una precisión. Entre las disposiciones del COFIPE conforme a las cuales se otorga el financiamiento público no hay referencia alguna a las coaliciones. El financiamiento público que se asigna

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, artículo 63.h) del COFIPE.

<sup>43</sup> *Ibid.*, artículos 59.d), 61.d), 62.e) y 63.e) del COFIPE.

<sup>44</sup> *Ibid.*, artículo 185 del COFIPE.

<sup>45</sup> *Ibid.*, artículo 205.2. del COFIPE.

<sup>46</sup> *Ibid.*, artículo 58.8. del COFIPE.

<sup>47</sup> *Ibid.*, artículo 58.9. del COFIPE.

<sup>48</sup> *Ibid.*, artículo 63.g) del COFIPE.

<sup>49</sup> *Ibid.*, artículo 62.3. del COFIPE.

<sup>50</sup> *Ibid.*, artículo 63.f) del COFIPE.

a los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales se determina calculando el *valor unitario por voto* multiplicado por el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados de mayoría relativa y de senadores, y el financiamiento se recibirá en los tres años siguientes a la elección.<sup>51</sup> Adicionalmente a los partidos, se les otorgará una cantidad cuyo monto dependerá del número de diputados y senadores que integren su grupo parlamentario,<sup>52</sup> pero siempre y cuando el partido haya obtenido el 1.5 por ciento de la votación emitida.<sup>53</sup>

Como los votos y los legisladores por partido tienen un valor que se puede expresar en cuantiosos ingresos y éstos dependen de la conservación del registro, las eventuales discusiones políticas entre partidos para acordar los términos de un convenio de coalición que incluya la selección de los candidatos y su afiliación partidista, así como la distribución de los votos para llegar a la Cámara de Diputados vía representación proporcional, pueden darse en un ambiente viciado. Evidentemente la legislación electoral introduce más elementos potenciales de discordia que facilidades para la participación coligada de los partidos en los procesos electorales, de tal suerte que sólo si antepusieran objetivos históricos afines y superiores a sus intereses particulares inmediatos podría esperarse que los partidos políticos estarían dispuestos a renunciar a los derechos y prerrogativas que el registro legal les concede y, en algunos casos, los ha acostumbrado a disfrutar. Pero aunque los partidos estuvieran de acuerdo en sacrificar beneficios, la coalición no estaría asegurada, pues en última instancia la decisión es tomada por la autoridad electoral. Al llegar a la etapa final del proceso para formar coaliciones todos los esfuerzos de los partidos políticos pueden convertirse en un problema, irresoluble por ellos.

Para el registro de las coaliciones y de los candidatos respectivos, los partidos políticos deben acreditar que las asambleas nacionales, estatales, distritales, o los órganos equivalentes de cada uno de los partidos coligados, aprobaron de conformidad con sus estatutos y métodos de selección de candidatos la propia coalición, las candidaturas y la plataforma electoral de la coalición.<sup>54</sup> Además de la obvia injerencia en la vida interna de los partidos, en esta fase del procedimiento se exige contar con una plataforma electoral

<sup>51</sup> *Ibid.*, artículo 49.1.a) del COFIPE.

<sup>52</sup> *Ibid.*, artículo 49.1.c) del COFIPE.

<sup>53</sup> *Ibid.*, artículo 49.2. del COFIPE.

<sup>54</sup> *Ibid.*, artículos 59.2., 61.2. y 62.2. de COFIPE.

de la coalición, requisito que puede crear problemas adicionales a los partidos, para los cuales no parece haber solución en el COFIPE. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá registrar la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.<sup>55</sup> El registro de las *plataformas de partido* debe efectuarse durante los últimos diez días del mes de febrero del año de la elección, pero para el registro de las *plataformas de coalición* el COFIPE no establece plazo, ni mecanismos que permitan interpretar que la plataforma que cada partido registró oportunamente pueda ser sustituida después por la de la coalición.

Los problemas que crea y no soluciona el COFIPE —como el de la plataforma electoral de una coalición—, no tendrían mayor importancia si las omisiones legales pudieran repararse mediante acuerdo mutuo de las partes involucradas. Sin embargo, a juzgar por otras disposiciones, la omisiones en el COFIPE no son una casualidad y sus consecuencias pueden ser irreparables para los partidos políticos afectados. Tal es el caso de las coaliciones en su etapa final.

El convenio de coalición deberá presentarse para su registro ante el director general del Instituto Federal Electoral, a más tardar cinco días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate,<sup>56</sup> esto es, en plazos quincenales que van del 1 de marzo al 15 de junio<sup>57</sup> del año de la elección. El director general integrará el expediente e informará el Consejo General, el cual *resolverá* sobre el registro en forma *definitiva e inatacable*.<sup>58</sup> La información omitida respecto el registro de convenios de coalición es más evidente al comparar el procedimiento que se debe seguir a propósito de otros registros semejantes, como el de los frentes o el de candidatos postulados por cada partido. En este último caso, recibida una solicitud de registro de candidaturas, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos. De no ser así, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura.<sup>59</sup> El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al IFE, el

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, artículo 176 del COFIPE.

<sup>56</sup> *Ibid.*, artículo 64.1. del COFIPE.

<sup>57</sup> *Ibid.*, artículo 177 del COFIPE.

<sup>58</sup> *Ibid.*, artículo 64.2. y 3. del COFIPE.

<sup>59</sup> *Ibid.*, artículo 179 del COFIPE.

que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación para que surta sus efectos.<sup>60</sup> Este conjunto de previsiones —ausente para el registro de una coalición— permite suponer que el Consejo General, en el supuesto de negar el registro a una coalición, no está obligado a explicar sus razones ni a resolver en un plazo inmediato y que, consecuentemente, los partidos que hubieran intentado coligarse podrían ser excluidos del proceso electoral, sin tener derecho a defenderse.

En suma. El COFIPE canceló la libertad y el derecho de postular candidatos comunes dejando a las coaliciones como única opción de participación electoral unificada para los partidos políticos nacionales. A la vez, hizo más complejo el conjunto de reglas generales y particulares a las que tienen que sujetarse los partidos para formar coaliciones. Asimismo, prohibió a los partidos con registro condicionado formar coaliciones con otros partidos registrados. Si a pesar de todas las dificultades, limitaciones, consecuencias y las posibilidades electorales en función de la implantación de cada partido y la viabilidad política de acuerdo con sus afinidades, algunos partidos decidieran participar coligados, el Consejo General de IFE puede resolver lo contrario y su fallo será definitivo e inatacable. Al no poder registrar candidatos comunes, con esta última atribución una más de las libertades y derechos de los partidos pasó al dominio gubernamental y, ante posibles decisiones que los pudieran perjudicar, se dejó a los partidos políticos legalmente indefensos. Este conjunto de innovaciones corrobora la determinación de suprimir las condiciones legales que favorecieron a los partidos de oposición en elecciones anteriores, con especial dedicatoria a los que participaron en las de 1988.

Sin dejar de considerar el alejamiento entre los partidos que constituyeron el Frente Democrático Nacional, a juzgar por la forma de participación de la oposición en el proceso electoral federal de 1991 comparada con la cantidad de candidatos apoyados hasta por cuatro partidos registrados en 1988, es innegable que el PRI y el gobierno lograron los objetivos que se propusieron al introducir en el COFIPE las innovaciones analizadas. De diez partidos políticos contendientes (PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PRT, PT y PEM), tres no podían coligarse con ningún otro registrado (PRT, PT y PEM) y nada más dos (PRD y PPS) lograron concretar un convenio de coalición para

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, artículo 57.2. del COFIPE.

postular la fórmula de candidatos a senador en 8 entidades federativas: Veracruz, Puebla, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Tamaulipas, México y Morelos.<sup>61</sup>

De los resultados electorales de 1991 se puede desprender que el marco legal en el que se desarrolló todo el proceso contiene las bases necesarias para que el control gubernamental pueda efectivamente favorecer al PRI, y no hay por qué esperar una reforma que disminuya la capacidad de maniobra del poder. De este mismo proceso también se puede concluir que la dispersión de la oposición en su más grande debilidad electoral. El proceso electoral de 1994 tendrá que prepararse con más anticipación que la acostumbrada por los partidos de oposición. Desde ahora se conocen las limitaciones y riesgos que legalmente pueden enfrentar los partidos para formar coaliciones y, por si no fueran suficientes las propuestas de unidad electoral que desde hace tiempo y en diferentes medios se han hecho a los partidos de oposición, el propio Código indica que lo más conveniente es una coalición total para presidente de la República, senadores en todas las entidades federativas y diputados en los 300 distritos electorales y en las cinco circunscripciones plurinominales.

---

<sup>61</sup> *Convenio de coalición entre el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Popular Socialista*, México D.F., 26 de abril de 1991 (fotocopia).